

CA1  
SG143  
-1995  
A07



3 1761 11709005 0

## User Report

University of Toronto

PROCEEDINGS FROM THE  
SECOND ANNUAL FIRST NATIONS  
POLICE GOVERNANCE WORKSHOP  
AUGUST 17-18, 1994

NO. 1995-07

## Aboriginal Policing Series










**PROCEEDINGS FROM THE  
SECOND ANNUAL FIRST NATIONS  
POLICE GOVERNANCE WORKSHOP  
AUGUST 17-18, 1994**

**NO. 1995-07**

The views expressed in this working paper are those of the author/presenters and are not necessarily those of the Ministry of the Solicitor General of Canada. It is made available as submitted to the Ministry of the Solicitor General of Canada after editing by Mr. Philippe Carr.

Cat: JS4-1/1995-7  
ISBN: 0-662-61966-8



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117090050>

## TABLE OF CONTENTS

### OPENING CEREMONY

Michel Roy	2
Chief Russell Roundpoint	2

### REPORT ON THE 1993 WORKSHOP

Jocelyn Keeshig	3
-----------------	---

### COMMUNITY POLICING: UNDERSTANDING EACH OTHER AND WORKING COOPERATIVELY TOWARDS A COMMON GOAL

Bill Brant	3
Richard Weiler	4

### CRIME PREVENTION: NATIONAL VS. LOCAL LEVEL

Elaine Scott	9
Chief Mike Leach	10

### DEMOGRAPHIC SURVEY

Savvas Lithopoulos	13
--------------------	----

### CONFLICT RESOLUTION IN THE ABORIGINAL JUSTICE SYSTEM

Jolene Adams	14
--------------	----

### TRAINING WORKSHOPS:

- <u>MEDIA</u> : Randy Coupland	17
- <u>DEVELOPING A POLICE POLICY MANUAL</u> :	
-Mark Manitowabi & John McKabe	18

<u>RECOMMENDATIONS FROM 1993 WORKSHOP</u>	22
---	----

<u>AUDIENCE OBSERVATIONS</u>	22
------------------------------	----

<u>CLOSING CEREMONY</u>	22
-------------------------	----

### APPENDIX:

Joseph Myers, Luncheon Speaker	
--------------------------------	--





**PROCEEDINGS FROM**  
**THE SECOND ANNUAL**  
**FIRST NATIONS POLICE GOVERNANCE WORKSHOP**

**AUGUST 17-18, 1994**

Thanks to the members of the Organizing Committee:

- Louise Thompson, Elizabeth Peters, and Mamie David, Department of Justice, Mohawk Council of Akwesasne, and
- members of the Aboriginal Policing Directorate, Solicitor General Canada,

and special thanks to:

- Tim Thompson of Akwesasne,
- the Mohawk Council of Akwesasne,
- the Government of Canada, and
- the Government of Quebec;

and to the presenters:

- Jolene Adams, Consultant, Tannis, LeClair and Reed
- Bill Brant, Chief of Police, Akwesasne Mohawk Police Service
- Randy Coupland, Hill and Knowlton Canada Limited
- Jocelyn Keeshig, Researcher Analyst, Ontario First Nations Police Commission
- Chief Mike Leach, Lillooet Band, and Coordinator, Aboriginal Justice Institute
- Savvas Lithopoulos, Aboriginal Policing Directorate, Solicitor General Secretariat
- Mark Manitowabi, Chairman, Wikwemikong Police Commission
- John McKabe, Chief of Police, Wikwemikong Police
- Mr. Joseph Myers, of the American Indian Justice Center in California
- Elaine Scott, Executive Director, National Crime Prevention Council
- Mr. Richard Weiler, Consultant

## OPENING CEREMONY

**Master of Ceremonies**      Janis Gardiner, Aboriginal Policing Directorate, Solicitor  
General Canada

**Opening Prayer**      Leroy David, Faith Keeper  
Brad Bonaparte, Translator, The North American Indian  
Travelling College Troupe

**Keynote Speaker: Michel Roy, Director General, Aboriginal Policing Directorate, Solicitor  
General Canada**

Mr. Roy emphasized that a special partnership exists between providers of police services and the communities they serve. The success of police services is related to the strength, knowledge and dedication of the individuals involved in governing those police services. Mr. Roy discussed briefly the roles of police governing authorities and the challenges faced by individuals who devote their time and effort to those organizations. He emphasized that those individuals must not only make on-going commitments to their own training, but must also have an equal on-going commitment to learning. Continuous learning involves understanding your community and exchanging ideas with others, as is the objective of this workshop.

**Welcome from the Official Host: Grand Chief Russell Roundpoint, Mohawk Council of Akwesasne.**

Grand Chief Roundpoint indicated that First Nations have accomplished much, but that there is a lot left to do. There is today much more acceptance of basic concepts such as inherent rights, self-government, self-determination, and the third order of government. There is a need to continue to move forward in every area of governance, but to move forward at a pace that is comfortable to those being served.

He indicated that the area of policing is particularly exciting, since First Nations are developing their own laws that will be enacted and adjudicated within the communities. It will be important for these laws to reflect the culture of the communities, which in turn will make people more respectful of those laws. He cited examples of new laws being developed in Akwesasne and encouraged other communities to progress as quickly as possible.



## REPORT ON THE 1993 WORKSHOP

### Presentation of the report from the 1993 workshop, by Jocelyn Keeshig, Research Analyst, Ontario First Nations Police Commission

Ms. Keeshig thanked the people who helped organize the 1993 workshop, most of all Ms. Janis Gardiner from Solicitor General Canada and Mr. Wally MacKay, Chairman, Ontario First Nations Police Commission. She then presented the report from the first Annual Police Governance Workshop, entitled Bridging the Gap, and indicated that the 1993 workshop reinforced the need to meet and discuss issues of common concern among communities. She emphasized that the report included a wealth of information and then highlighted a number of the items raised in the document, notably:

- the role of First Nations Police Governing Authorities as a buffer between police services and the community,
- the specific roles and responsibilities of Police Boards,
- common problems of First Nations in developing their police services and governance structures,
- the management of the police services from the perspective of the Chief of Police,
- alternative models for legislation, and
- the role and responsibility of Police Boards in determining the needs of communities and meeting those needs, thereby contributing toward First Nations self-government.

Ms. Keeshig also highlighted a number of the 35 recommendations presented in the report. Finally, she indicated that the evaluations from the 1993 workshop showed that it was a very successful forum for those who attended.

## COMMUNITY POLICING: UNDERSTANDING EACH OTHER AND WORKING COOPERATIVELY TOWARDS A COMMON GOAL

### Presentation by Bill Brant, Chief of Police, Akwesasne Mohawk Police Service

Mr. Brant spoke about community policing and the related roles of different groups in the community. He provided a brief overview of the history of policing in First Nations communities, then discussed some of the problems that arose from past practices. Some primary problems related to: the police neither feeling nor being very effective; the "inequities in the so-called system" and the lack of respect for people in the communities as well as their views and culture.

He indicated that the solution to past problems lies in community policing, and that the essence of community policing was crime prevention and finding alternative solutions to traditional policing methods. If the police set themselves up as "the professionals that know



it all", then they are not preventing anything, but rather becoming part of the problem by not listening to the needs of the community.

Mr. Brant indicated that, in Akwesasne, the police service is developing partnerships and service agreements with various organizations that are actively involved with the community and organizations that wish to become more actively involved with the police services and in policing situations. Whereas this can be very beneficial for such organizations, their involvement can also present challenges because the police have little experience in working actively with individuals who do not have police training. For these arrangements to work, police services need to establish clear roles, responsibilities and procedures for specific situations. If these roles are clarified, then the participating individuals or organizations can make a very positive contribution, and the partnerships can be beneficial. Alternatively, without this clarification, the relationships with the organizations can deteriorate and community policing could fail.

He also emphasized that a significant challenge of community policing was developing alternative solutions to traditional policing methods. Working closely with the community is the most effective means of identifying alternative solutions and helping them become successful.

#### **Presentation by Mr. Richard Weiler, Consultant**

Mr. Weiler provided a summary of his 30 years of experience in the area of assisting Aboriginal communities and Aboriginal policing services.

He indicated that the two most important items that Police Boards need to identify are:

- the "nature of their business"; and,
- their specific roles in the community that relate to those lines of business.

These two items must be addressed before anything else, because they will determine how Police Boards and officers will work with their community, and how the communities will relate to the police. He also emphasized that addressing these two items is a significant challenge when establishing community policing, because the police cannot be "all things to all people".

Mr. Weiler indicated that, in defining the nature of the police's business, each community needs to recognize that its own needs and characteristics are different from those of other communities. Because of the distinctness of each community, the nature of their police service's business should also be different. Differences in communities can be seen in their size, the number of committees that exist, and the ways that different committees within the communities interact with one another. The differences that exist between communities can present a challenge to establishing community policing. Some committees will want to become involved in certain policing issues and not others because they will feel that some relate exclusively to police issues and not community issues. It is very important for the

Police Board in each community to understand the desire of the community to become involved in specific law enforcement and justice issues and not in others. This is inherently difficult to accept when trying to establish community policing, because the police would most often like to see the community accept at least some responsibility in all areas of law enforcement.

Mr. Weiler also discussed many of the ongoing changes in many other areas that present challenges to Police Boards in defining their business and their roles. One important change that relates directly to community policing involves the need to balance the role of police between one that is proactive and one that is reactive. Police officers most often understand the reactive role, which includes the typical investigative response. However, it may be less clear to officers what the Police Board may require in terms of a proactive role, including specifically getting involved in the community and participating in non law-enforcement activities. This becomes very complex because, to support the establishment of community policing, officers may be required to take on a wide variety of roles in the community, whether formally or informally, which have little direct link to law enforcement. For proactive roles, it becomes difficult for Police Boards to define their expectations of their officers.

Even after the roles have been defined, the Police Boards still need to establish the training requirements to assist officers in performing those roles, and then allocating the resources to those roles. Competence and training of officers is very important. The Police Board should consider whether officers have the competence required to take on specific proactive responsibilities or whether they require training. Furthermore, the Board should address situations in which the officers believe they know what to do, but do not act. This becomes particularly important when officers become involved in complex family or community situations.

With respect to resource allocation, the Boards must decide how much time should be devoted to each area of prevention, public education, enforcement, and other roles. The Boards should determine how to address the flow of incoming calls and complaints while allocating the police services' limited resources to crime prevention and other proactive activities. Mr. Weiler indicated that, in 1994, some police services are responding to calls differently by making choices on the response priority time to calls. As a result, the decisions on resource allocation have a direct impact on the response time and, hence, the credibility of the police service. These issues become even more complex during a time of resource cuts.

Another change in society involves allocating effort to identify the root causes of crime and working at influencing those causes. Society is creating more laws to address fundamental behavioural problems, including sexual abuse, family violence, drinking and driving, and drug abuse. The police service's role in these activities is the practical linkage between crime prevention and community policing, and the justice system expects the police to be actively involved in those areas. However, the Police Board and police officers need to reconcile



these two different activities (i.e., community policing and proactive crime prevention) and clearly establish which business they are in and which roles they play in those activities.

Another change involves a move toward getting people involved in mediation, that is, solving problems without getting into who is to blame. This will also affect significantly the role police officers will play.

Mr. Weiler indicated that another important dimension of the police service's role in the community involves its positioning within the community. This involves developing relationships, including collaborative arrangements, with other organizations. Police services often want to take on new roles, but overlook those involving other concerned organizations. This can result in a backlash if the other organizations resent the involvement of the police service in their areas of expertise. Even when police are competent in those new areas and can make a positive contribution, the other organizations may react negatively if they have not been actively consulted in advance when determining the police's roles.

Another important dimension involves balancing the roles of the police services and the implications on the Police Boards. Under community policing, the police service has to allocate resources effectively and efficiently across a wide variety of competing activities. The most obvious activity involves overseeing the policing in the community; another activity involves becoming involved in the community to facilitate change and increase the acceptance of community policing; another role to consider is whether to become involved in advocacy. When determining the balance of activities, Police Boards need to consider many practical considerations-- including resource allocation-- which organizations need to target for new relationships.

These are all important considerations for Police Boards when establishing which business they are involved in. Mr. Weiler emphasized that police services should not try to do everything, but rather, be selective. Once the Police Board and police service have determined their lines of business and roles, they can determine the methods and means to undertake the necessary roles. It is important to emphasize that the methods and means should involve continuous communication and on-going interaction, and not just one meeting with each concerned group. The Police Boards can then establish the expectations they have of their officers, and provide them with the tools to meet those expectations.

Mr. Weiler finished his presentation by emphasizing that the above efforts by Police Boards and police services will contribute significantly to helping communities improve and grow.

Question Period:

- Q. Chief Brant was asked to describe the specific actions that his community had taken to implement community policing.

Chief Brant indicated that Akwesasne had established a community group to address drugs and substance abuse in the community. The group has met several times and has identified a role for the community and a number of specific actions. The meetings were also useful to describe to the community some of the actions that the police service had already taken, such as establishing a drug unit and providing training. The meetings were useful to coordinate the actions of the community and the police service.

Mr. Weiler focussed attention on the "problem solving process" set out in the documentation provided. He indicated that the first step is to identify an issue that has to be addressed, then establishing the relationship between the community and the police service. He indicated that the community has to understand the problem solving process in order to establish the respective roles of the community and the police service. Different mechanisms can be used to communicate with the community, including surveys and community meetings. Mr. Weiler emphasized that this contact is essential, primarily because the community issues identified through these consultative mechanisms are often very different from those that are revealed to the police service through the standard reporting mechanisms. This process of listening to the community is essential to the success of community policing.

- Q. What is meant by "healthy communities" ?

Mr. Weiler indicated that, in his opinion, what police services and other community services are trying to do is ultimately to make communities grow into healthier entities. This is a different approach than that of only preventing problems. By helping communities grow, police services will place more emphasis on crime prevention and getting to the social solutions of problems. This suggests that policing is part of a much bigger picture in the community and its mission is not just to prevent or stop crime. This viewpoint will have an impact on every aspect of the Police Board and the police service, since it changes the way resources are allocated, and how problems, emerging problems, and potential future problems are addressed.

- Q. Chief Brant was asked how Akwesasne deals with its multi-jurisdictional situation.

Chief Brant indicated that Akwesasne is jurisdictionally very complex: there are a lot of borders and a lot of players involved. He indicated that the principal problems relate to staffing, resource allocation and training. Until these issues are addressed, the local police service will not be able to establish the necessary linkages with all the related police services and tackle major issues in a concerted way. They are currently



in the process of establishing alliances and mutual assistance agreements with the RCMP, the Ontario Provincial Police, Quebec Provincial Police and other services in the surrounding area. These agreements are essential to know what the respective roles will be, where the resources will be, the procedures for mobilizing staff, and the strategies to use in specific situations.

Q. How can the police service develop confidence and competence in the community ?

Mr. Weiler indicated that one important aspect in developing confidence and credibility is to demonstrate to the community the importance of having linkages with the police service. He indicated that many situations exist in which the police have not been accepted as a player in solving community problems and in many situations, the fault may lie with the police service. The police service needs to develop a service-wide strategy that is going to be seen as helpful to the community. Successful strategies can result in police services that are extremely credible in communities. However, those police services recognize that developing confidence and credibility is a continuous process. It is important for the police service to define its role and the roles of individual officers. Sometimes, certain officers are not the best choices for specific activities. Because of the personal level of many of the interactions, it is often difficult for police services to develop and implement a strategy that meets the needs of officers and the communities. Nevertheless, any action to increase the community awareness of the role, activities and concerns of the police service will contribute to increasing confidence and competence.

Chief Brant indicated that, at Akwesasne, developing confidence and competence was an ongoing process. He indicated that, when the community sees that the police service is acting cooperatively, this automatically raises the confidence of the community in the police service. However, there are always community fears, and these have to be addressed.

Q. How can you instill in police officers that they are more than just police officers and that they are members of the community ? How do you deal with people after they leave the community and then come back ?

Chief Brant indicated that traditional police training has emphasized heavily the aspects of law enforcement. However, he indicated that training now has to teach officers the entire spectrum of how they can work with a community. At the Ontario Police College, they have begun establishing scenarios where trainees are exposed to various situations and can review their performance. The skills that these officers develop will be brought back to the communities and communicated to other officers.

Mr. Weiler agreed that this type of training complements well the more standard law enforcement training. He also indicated that positioning the officers with this training within the community is equally important, and involves actively planning the use of



the police resources. This is important because a Police Board can cause a negative reaction in the community by indicating that officers have specific skills and then not allocating those officers where they can provide the greatest benefit. It is equally important for the Police Board to indicate to the community what the officers are trained to do and what they are not trained to do.

Mr. Weiler also indicated that, through the sentencing process, some communities maintain on-going contact with individuals that are incarcerated and that this is a specific part of the community plan. He believes that there are many ways to ensure that contact is maintained.

## **CRIME PREVENTION: THE NATIONAL LEVEL VS. THE LOCAL LEVEL**

### **Presentation by Elaine Scott, Executive Director, National Crime Prevention Council**

Ms. Scott emphasized two points discussed in earlier presentations that support crime prevention: the community needs to be committed to crime prevention, and the importance of working together and sharing information and successes.

She indicated that the role at the national level involves, first of all, facilitation. This involves getting various levels of government working together. The second role involves sharing information: successes, what works best, and sharing ideas. The third role at the national level involves national-level and global-level information. She indicated that the challenge is to coordinate information and data from different sources, including crime statistics, levels of actual crime, and the public perception of crime. She provided specific examples in which these three sources of information indicated contradicting conclusions. Based on all this information, the Council is trying to understand the implications of different approaches to crime prevention. The first challenge is to actually define crime prevention. Sometimes crime prevention means becoming involved before a crime is committed. Sometimes it means early intervention after a crime. In essence, crime prevention means working within communities and with each other to determine the roles that have to be played to effectively reduce crime.

Addressing factors such as education, employment, housing, and social development in our communities does help to prevent crime. These areas need to be addressed in order to develop long-term solutions. These strategies at the national level are no different from those at the community level, only on a different scale.

She indicated that it is important for the federal government to establish partnerships to develop solutions. Major changes in social programming can have a significant impact on crime prevention as can partnerships which provide an opportunity to understand the directions being taken to change social systems. This approach is very similar to the partnerships being developed at the community level.

Ms. Scott provided an overview of the members of the Council and indicated that they represent all the different stakeholder groups involved in crime prevention. She emphasized that although individual members may not always agree on a consensus basis, they share a commitment to making a difference through promoting crime prevention through social development.

In closing, she emphasized that crime prevention must involve a multi-disciplinary approach. Without effective interaction between the concerned groups, crime prevention will be very difficult to implement. It is important for all those involved to be committed to the same objectives.

#### **Presentation by Chief Mike Leach, Lillooet Band, and Coordinator, Aboriginal Justice Institute**

Chief Leach indicated that he prefers to explain concepts and the linkages between concepts by drawing groupings of related circles. He indicated that this approach illustrates that everything is connected together. He relied on his experience in Lillooet to develop the concepts he wished to present. He also indicated that he did not like the word "crime" and preferred to refer to those events as activities that are not desirable which are going on in communities.

He placed "prevention" in one circle and surrounded it with four other circles. In each of the four other circles he wrote "community", "police", "justice", and "social services". This illustrates that prevention is closely linked to all four of these elements.

Chief Leach indicated that the next step in discussing the model is to focus on each of the four surrounding circles individually (i.e., "community", "police", "justice", and "social services"). To discuss each of these four concepts, he placed each one at the centre of new circles, then discussed the relationship between the circles.

To discuss the "community" theme, he drew four new circles around the middle "community" circle. The first new circle represented "people involvement". Mr. Leach indicated that people in the community at all levels need to be involved in prevention, regardless of which system of governance the community had in place. The second new circle introduced the "governance" system of the community. The third new circle around the "community" theme was "healing initiatives". He indicated that the term "healing" is very broad and means different things in different communities. The fourth circle was for "guidance of the elders", reflecting that, in the communities, the elders are the traditional lawmakers. He indicated this by introducing any significant changes in communities, all the elements in these surrounding circles need to be considered, including the linkages between these elements.

The second main theme involved "police". The "police" theme was surrounded by four new circles. The first new circle represented the Police Board and governance, two elements that



reflect and are sensitive to the needs of the community. A second new circle was for "community prevention programs". He indicated that these programs can include a mix of traditional and non-traditional approaches. However, the programs should reflect the needs of the communities and the resources available. The third circle involved "cultural training within the police force". This type of training is very important because it helps officers be sensitive to the needs of people based on the cultural values of these people. The final circle around "police" involved "communications" with people within the community and at all levels. All these elements need to be considered together when introducing changes to the police services in a community.

The third main theme, "justice", was surrounded by four new circles. Mr. Leach indicated that the first circle includes the most important characteristic of the justice system in a community: that it has to flow from the people, and have the peoples' consent, recognition and respect. These are the ingredients of a traditional system -- one that will work for the community. The second new circle introduced the non-traditional justice systems -- the provincial and federal systems. These should be considered to determine what value they bring to the community. It is equally important to determine which elements of those systems will have a negative effect on the community, and developing strategies to attempt to bring changes to the criminal code so that it accommodates Aboriginal sensitivities. The third circle included "injustice". To address injustice will require elder guidance, because the community will listen to them. The fourth new circle involved "police involvement in the justice system". It is essential for the police to be involved in the traditional system. The officers need to understand the system and how it affects and influences the individuals concerned.

The fourth main theme was "program services". The first new circle related to "program services" introduces the "caregivers". They provide care to those in the community who need it, whether elders, children, adults, families, or others. Sometimes they receive recognition for their efforts and sometimes they do not. These people may be paid, or not. The second new circle involves "traditional healing circles" -- places where people get together and deal with things in society that are not acceptable. Healing circles are places where community decisions can be taken. The third circle is for "abuse prevention programs". These are programs in the community that address abuse situations and provide a place for people to go to begin the healing process. These are all part of the healing circle, which reinforces that a problem belongs to the entire community and not only one individual. Also, workshops are useful mechanisms for bringing people together to exchange ideas.

Mr. Leach indicated that for prevention to take root in a community, the entire community must undertake a commitment to resolving some of the community problems. The commitment has to be there to address all the elements described in the circles, reinforce the linkages, and find mechanisms that work for the specific community. Mr. Leach provided examples of some mechanisms established in Lillooet. These include a building that is a spiritual centre to exchange ideas and find solutions; changing the government style to be



more accepting of the need to address social problems; and communicating to community members that there is a need and a will to address some of the problems.

Mr. Leach indicated that each community is part of a larger territory and that the healing process that brings change to one community will eventually extend to other communities. However, people from one community have to respect the differences in values and needs of other communities.

As communities heal themselves, then territories heal themselves, and the impact will begin to be felt at the national level. As this change occurs, it will be important for those representing First Nations at the national level to communicate to the federal and provincial governments that our First Nations communities have the inherent right to govern themselves. Mr. Leach indicated that this in itself, is part of the healing process. He believes that First Nations communities will make some mistakes along the way, but that's all part of the healing process. Even with self-government, First Nations have to establish linkages with other orders of government, and this is all part of developing a system of respect for one another. This does not mean a delegation of authority, but rather respecting each other and, at the same time, growing with one another.

Mr. Leach indicated that once prevention takes hold in a community, it becomes a natural process that will grow and will continue to change many things for the better.

#### Question Period

Q. What is the role of the police in some of the community healing resulting from alcohol problems ?

Mr. Leach responded that the police have a role to play in society, but that they are a foreign way of dealing with community problems. The community needs to define the role police will perform, and that is part of the healing process. The police have to be involved in every aspect of the community and not only the functions set out in the agreements. It becomes a challenge for the officer responding to a call, because that officer needs to determine how to take the problem back into the community to find a community-wide solution. The community also has the responsibility of providing mechanisms to address the problems that arise. If the community does not do its part, the police will be limited in what they can do and will always be in a reactive role.

He indicated that both the police and the community have an on-going responsibility to find new mechanisms to deal with community problems. The dialogue has to be continuous, either through workshops, meetings, or other means. However, to establish this dialogue, the community and the police service need to set out how to deal with specific situations that may arise concerning sensitive information on personal matters and investigations. Until the community is ready to deal with these

types of problems, it will be difficult for the police to share the information and find a community solution.

In practice, the ability of the police to deal with the community in solving sensitive issues will depend on how far the community has progressed in terms of being willing to deal with the issues, and having in place a process to disclose information. The community can not demand too much of the police service if it is not yet willing to deal with the community problems.

Q. How do we deal with changing justice systems and conflicts between traditional and non-traditional systems ?

Mr. Leach indicated that there is much discussion about what are traditional and non-traditional systems. He believes that, irrespective of the definitions, it is important to develop a justice system that is recognized both within the community and by those outside the community. If the system is recognized by those outside the community, it eliminates the delegation of authority. He believes that communities need to develop a nation-to-nation perspective with Canada and with the provinces. He indicated that without that level of recognition, there will always be a potential for conflict at a time of action, because someone else will be judging your actions.

He also indicated that the justice system needs to be designed to look after the people. Both the traditional and non-traditional systems have elements that can contribute to a justice system that accomplishes that objective. This approach avoids the political problems of defining what is traditional and what is non-traditional.

Ms. Scott emphasized further that systems exist across Canada and in other countries that are not defined as traditional or non-traditional, but that work well. As a result, there may be a false perception that some types of systems are better than others, when the system in each community should include elements from many sources.

## DEMOGRAPHIC SURVEY

**Presentation by Savvas Lithopoulos, Aboriginal Policing Directorate, Solicitor General Secretariat**

Mr. Lithopoulos introduced a study being planned related to the demographics of First Nations Police Officers. He indicated that the purpose of the study was to develop information to support research and promote the development of efficient, effective and responsive policing services for First Nations communities. The study will:

- describe the social demographic characteristics of First Nations Police Officers, including their attitudes towards the justice system, offenders, the police role, policing

- models, perceptions of workplace, life satisfaction, police training programs and policing home communities;
- describe problems encountered by Officers concerning the discharge of their responsibilities;
- develop a comparison with findings from similar research of Aboriginal Police Officers, and
- determine how other police services are addressing similar issues.

The methodology will involve a questionnaire to be distributed to all First Nations Police Services, who will in turn distribute it to all 800 First Nations Police Officers. A copy of the findings report will be made available to each participating police service and aggregate data will be made available for dissemination.

## **CONFLICT RESOLUTION IN THE ABORIGINAL JUSTICE SYSTEM**

### **Presentation by Jolene Adams, Consultant, Tannis, LeClair and Reed**

Ms. Adams presented her views and experience related to mediation, also known as conflict resolution, or alternative dispute resolution. The fundamental principle of mediation is to provide a safe haven for people in conflict to vent frustration, communicate, and build relationships.

Ms. Adams indicated that mediation has several beneficial features over the current justice system, which relies entirely on lawyers and courts. The court-based system is expensive, lengthy, inconvenient, uncomfortable, without privacy, uncertain, and provides little or no opportunity for direct discussion between those involved.

As an alternative, mediation can be used as a means of incorporating positive aspects of the current court-based system with traditional native approaches. Mediation allows conflicts to be resolved through dialogue using a mediator, or through an exchange of information using the mediator as the intermediary. Mediation has many advantages over the court-based approach. It is:

- affordable, sometimes free of charge;
- quick, since mediation can accomplish much in a few hours, compared to the long delays associated with courts;
- comfortable and understandable, since it does not involve legal processes and terminology;
- private, since mediation is a meeting behind closed doors; and
- confidential, since the mediator can not be called later as a witness if a court-based solution is required.



Mediators will explore the gaps between individuals and will attempt to focus on the roots of the problems. It is useful to separate objectively the different issues associated with the conflict and to address them one at a time. Mediators will act as catalysts to help people discuss those issues.

However, Ms. Adams emphasized that mediation is not for everyone and some people will prefer to rely on the court system. Mediators are not able to enforce agreements.

She indicated that her first experience with mediation began with the conflict in Akwesasne in 1989-90 when the community decided to develop some type of peace making program. Ms. Adams indicated she was asked by the Grand Chief to develop the program even though she herself was involved in the conflict. She indicated that she was reluctant to take on that responsibility. Furthermore, she did not know where to start and the funding for the program was available for only one year.

The first task they undertook in Akwesasne was to bring together a group of individuals from the community who would be trained as mediators. Once the group was formed, they worked with the elders in the community to develop a conflict resolution program that reflected the laws in the community, its culture, history and approaches to dealing with problems. The program was called "Sken nen Kowa", which is Mohawk for "Great Peace". A major challenge in developing the program was to establish trust between all those involved in the program itself, since the group involved included all factions from the conflict and they all needed to overcome their distrust of one another.

She indicated that the second task involved setting up the administration of the program and providing training for the mediators. The group needed to determine what kind of training was required and who could provide that training. All these tasks took more time than anticipated. Eventually the training was provided over a period of four months by a number of experts who were brought in from several locations.

As one example of their involvement, they were asked by a school principal to provide mediation within a school. Through these interventions, the mediators helped change the behaviour of children, reduce violence, and encourage the children's participation. They also trained the teachers to cope with difficult situations. In addition, a number of cases were referred by the police and were resolved without involving the court system. Often, the opportunity to discuss and express frustration was enough to solve the problems. Mediators often encouraged people to get involved in specialized counselling for marital problems or alcohol and drug abuse.

However, just as the program was becoming well known and gaining momentum, the year elapsed and the funding stopped. Nevertheless, Ms. Adams believes that many valuable concepts and practices were established and will continue in the community on their own. As a result, the program accomplished what it set out to do.

She indicated that the law firm that she now works for has incorporated conflict resolution into all aspects of its practice and it is not at all involved with the court-based process. Clients are provided with the opportunity of using mediation as a means to resolve conflicts, or to have their lawyers involved in the mediation. When lawyers are involved, they are there to protect the rights of individuals, but not to control the process. The process is controlled by those who are in dispute.

Ms. Adams provided an information package that was part of a training program on conflict resolution and referred to three books that she found, as follows:

- Mediate Don't Litigate,
- Alternative Dispute Resolution, and
- Dancing With a Ghost.

In closing, Ms. Adams indicated that mediation centres should be separate from the court system and participation must be completely voluntary. If people are forced into mediation, they will not participate actively and an agreement will never be reached. Referrals to mediation should come from community programs, from caregivers and from the police, as long as participation is voluntary. She also believes that agreements resulting from mediation should be binding in court and enforced by the police, but this is not yet in place. This approach would encourage the entire community and the individuals involved to take responsibility for their actions.

#### Question Period

Q. Is mediation used when the court system is not working?

Ms. Adams indicated that mediation is sometimes used when the courts are not working. Mediation is particularly useful in problems where two people need to communicate to work out a problem, for example, in custody cases where one party is not abiding by the court decision. However, she indicated that sometimes the lawyers involved get concerned because they are being excluded from the process. Because of this, it is important to nurture the lawyers and indicate that mediation is necessary because the court approach is not working.

Q. What happens in a case where restitution is warranted?

Ms. Adams indicated that the mediation process can not force restitution, but the two parties could agree that one person will compensate the other. However, the agreement can not be enforced by the mediator.



Q. What happens in an assault case?

Ms. Adams believes that severe assault cases should not be dealt with through mediation because there is too much resulting hurt. However, once an assault case has been resolved, mediation can be very useful to help rebuild a relationship.

Q. Are there special training considerations?

Ms. Adams indicated that training is extremely important. However, it is even more important that, when taking mediation training, the trainees learn to mediate from a native perspective. The approaches for mediation in a non-native society are very different because the principles of that society are completely different and much more narrowly defined than those of the native society.

Q. Does the mediator have any authority?

Mediators have no power at all. They only empower the individuals to resolve their own problems.

Q. Has the pipe ever been used?

Ms. Adams indicated that they have not yet used the pipe because no-one has asked for it. However, they have had tobacco and sweetgrass burning. There is no one formula. It is most useful to use whatever method suits the needs of the parties involved.

## TRAINING WORKSHOPS

### Training Workshop on Dealing With Media, by Randy Coupland, Hill and Knowlton Canada Limited

The objective of the workshop was to explain how the media works and to help the participants "level the playing field" when giving an interview to a journalist. Mr. Coupland conducted and recorded a brief interview with a volunteer from the audience. He then used other interviews and the one conducted with the audience volunteer to illustrate the following:

- It is very important to obtain information before the interview on what the topics will be, the journalist's focus, and other background information. This helps to control the interview and, to an extent, reduce the risk of not knowing when an interviewer has an agenda of his or her own. An interview is not like a prepared speech in that the interviewer can try to lead the interviewee in specific directions.

- The media are often looking for something that catches attention. Also, due to time constraints, they sometimes tend to use a "boilerplate" approach that is based on "black and white" presentation of issues. Because of these factors, a conversation with a journalist is not like a normal conversation. There is little time or incentive to pursue the "grey" areas of an issue during an interview. Know what the journalist's focus is and give him what he or she needs, in the format he needs it, in plain language, giving short, to-the-point answers and backing it up with relevant information.
- It is essential to determine before the interview the key messages that you wish to present. It is also important to consider the questions that might arise. If a journalist calls, do not conduct the interview on the spot. Ask what the interview is about, then ask to call the person back so that you have time to prepare.
- It is important **not** to say "no comment" and other such things. It is more effective to say why you can't answer the question, and then explain what you **can** tell them. Do not ignore the question even if you do not want to answer it. Address the question, and then move on to your messages.
- An interviewee's tone is crucial. It is important to be friendly, human and professional.
- It is important that all spokespersons on an issue are providing uniform and consistent messages.
- There is no such thing as "off the record".
- Don't speculate. Time wasted speculating could be used more effectively by reinforcing the main messages.
- Always answer in a positive way, if possible.
- If a journalist asks "is there anything you would like to add?", use the opportunity to deliver your most important messages.

**Workshop on developing a Police Policy Manual, by Mark Manitowabi, Chairman, Wikwemikong Police Commission, and John McKabe, Chief of Police, Wikwemikong Police**

Mr. Manitowabi began the workshop by setting out the rationale for developing an organized policy manual. He indicated that the primary reason for developing the manual is to provide a clear well-reasoned course of action for any situation that will arise. The exercise of developing the policies will encourage the police service to examine the underlying motives



for specific responses to situations, the specific actions to be taken, the nature of the responsibilities, and the intended result.

An important reason to develop policies is to minimize wasted effort. When a policy is in place to address a situation or an issue, less time and effort is wasted trying to determine the best course of action. Mr. Manitowabi also believes that, when policies are in place, the overall professional risk to everyone concerned is reduced, primarily because the actions, responsibility and accountability will be set out clearly in the policy. When officers or other concerned persons are questioned later about their actions in a given situation, they will be able to support their actions by referring to the directions set out in the established policies.

Mr. Manitowabi indicated that clear policies are the best way to ensure uniformity and consistency in the practices of the police service, and that this consistency and uniformity are essential parts of an efficient and effective police service. He indicated that, if policies are not in place, officers and others will devote an unwarranted level of effort explaining or defending their actions. This effort would not be required if clear policies existed to provide guidance through all possible situations. Furthermore, if policies are not in place, police service management will need to devote significant effort to explaining their actions or those of their officers, whereas a policy statement could provide the basis for a quick and consistent explanation.

He indicated that policies are important to all levels of the police service and must give guidance to all concerned individuals. Officers need policies to provide guidance for all duties and all situations. The policies set out what is supposed to be done, and what the officers are accountable for. This removes one important level of uncertainty from the officers on the street. Officers can regularly refer to the policy manual to check for the established actions for given situations, whether it be for filling in a form, or apprehending someone.

The Chief of Police and Band Council should also be governed by policies that set out their involvement in the service, their approach to managing the service on behalf of the community, and the actions they can and should take in specific situations. As is the case for officers, the policies provide a level of protection to management as well.

Mr. Manitowabi emphasized that the policies should be simple and understandable. The meaning of the policies should be clear to officers referring to the manual and equally understandable to members of the public who are shown specific policies to explain specific police actions.

Police services often rely on consultants or the experience of other police services to help develop their policy manuals. It is important that a police service's manual be tailored to the need of their own service and community. If the policies do not reflect the characteristics of the community, problems will arise for the entire service and the policies will eventually need to be rewritten. Mr. Manitowabi suggested that the most successful individual within the

police service to develop policies would be someone who has senior management experience, experience on the street, and who has had difficulties in the past with established policies. He believes that this type of person will have a critical view and ensure that the policies reflect accurately and completely all the necessary elements.

He also indicated that, to a point, developing policies should be a democratic exercise. It is important to provide everyone concerned with the opportunity to comment on policies as they are being developed. Furthermore, as people review developing policies, they will become familiar with all the areas of the police service that are covered by policy.

Mr. Manitowabi indicated that policies are not a substitute for thinking. Policies will never cover every possible situation and policies need to be changed from time to time to reflect an evolving environment. As a result, it is important for the police service to continually reconsider the established policies in their manual. This provides a "reality check".

Finally, Mr. Manitowabi indicated that they have not yet finished their own policy manual, and is not sure whether they ever will. The manual now includes all the components necessary to enable people to get through their day. However, the ever changing needs of the community mean that the policies also need to change continually.

Mr. John McKabe continued the workshop by providing examples from their experience in developing a policy manual for Wikwemikong. He emphasized that every day new developments occur that involve revisiting and, sometimes, changing policies. This presents a challenge, because a small police service such as theirs does not have a full-time "policy and procedures" branch to undertake this work, as might a big city police service. He indicated that, for situations that are not yet covered by formal policies, their police service relies on interim orders, which they call "Chief's memos".

Recent changes in their environment that required new policies include the use of pepper spray by officers, and the police service's recent adoption of the Ontario Municipal and Provincial Police Automated Cooperative, a computer based police service management system. In another example, a recent arrest required that they review their policy related to leaving or removing money from a prisoner before being lodged in the lock-up.

Mr. McKabe provided examples of policies that cover all areas of the police service. He emphasized that because their police service recently hired five new officers, it was important for the policies to be clear and straight-forward so that they could provide guidance to new personnel.

He made available their policy manual for review by the workshop participants. (Copies of the Policy Manual are now available through the Aboriginal Policing Directorate, Solicitor General.)



Mr. Manitowabi indicated that, when self-policing was first introduced and national and provincial agreements were signed, the policy considerations were underestimated. The agreements required only the production of a charter for the Police Services Board, an appeals process, and a code of conduct and discipline. These documents are sufficient for the negotiation process, but not for establishing an operational police service. To provide an effective and efficient policing service, policies are necessary.

#### Question Period

- Q. How was the relationship between the Chief of Police and Council established in order to minimize political interference ?

Mr. Manitowabi indicated that they had developed a first policy that set out the responsibilities of the Council and of the Chief of Police. When difficulties arose and the Council wanted to become involved in operational matters, it provided an opportunity to refer to the policy and test whether it was working, and whether the Council was prepared to stand behind its commitment.

- Q. Who clarifies which issues are political and which are operational ?

The Chair of the Police Commission makes the ultimate decisions on the separation of responsibilities between the Police Commission and the Chief of Police. However, in practice, the Chair addresses issues of a political nature and the Chief of Police addresses operational issues.

- Q. Should you have policies in place even before setting up the police service ?

In an ideal situation, policies would be set up before policing begins. However, in practice this does not happen. Nevertheless, it is important to begin establishing the policy manual as soon as possible, even during negotiations. Policies are very important even to the processes involved in setting up the police service, such as equipment selection, selecting candidates and hiring officers.

#### LUNCHEON SPEAKER

**Mr. Joseph Myers, of the American Indian Justice Center in California**

Mr. Myers presented a historical overview of the justice system in the United States. The text of the presentation is included as an Appendix to this report.

## REPORT ON RECOMMENDATIONS FROM THE 1993 WORKSHOP

- More training content in the Workshop, day 2 of the 1994 Workshop is allocated to training sessions.
- Montreal was selected as a venue for the Workshop in response to a request for a more central location.
- Presenters this year were asked to provide as much as practicable written material for distribution.
- The Aboriginal Police Directorate should provide information on the national-level progress of issues related to First Nations policing and that regional reports be provided. There was agreement that material still needs to be produced to meet this need for information.

The 1993 Workshop also provided a number of general comments, observations and recommendations directed to local Police Boards in general, their members, the federal and provincial governments.

## OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS FROM THE AUDIENCE

- It was recommended that an ad hoc committee be established to follow-up on recommendations from workshops.
- It was recommended that, if the workshop is to be a forum for addressing issues and recommendations, a mechanism should be established for approaching the Assembly of First Nations for ratification of the workshop's conclusions and recommendations.

Closing Prayer

Leroy David, Faith Keeper  
Brad Bonaparte, Translator, The North American Indian  
Travelling College Troupe



**THE AMERICAN JUSTICE SYSTEM AND AMERICAN INDIANS:  
AN HISTORICAL OVERVIEW**

**Verbatim transcript by Luncheon Speaker Joseph Myers, of the American Indian Justice Center, Petaluma, California.**

Sovereignty

Thank you. Hopefully what I'm going to say to you today will be of some assistance to you in developing your law enforcement institutions and court systems. I'd like to begin today by talking a little bit about sovereignty in the United States in terms of the Tribal governments of what we call Indian country, which is equivalent to Reserves up here. In the United States, sovereignty was dissected in the early 1800s by a Supreme Court decision. And John Marshall, who was Chief Justice of the American Supreme Court at that time, when the Cherokees were having problems with non-Indians in Georgia, made some Indian law which has lasted to this day and done some very damaging things to the vitality of Indian communities in the United States. In *Cherokee Nation vs the State of Georgia*, Marshall labelled Indian Tribes in the United States as the equivalent of domestic-dependent nations. In the case, the Cherokee Nation attempted to come to the Supreme Court as a party in much the same way that a state or a foreign country would. Marshall rejected such jurisdiction.

That decision has created a mindset, whether we care to admit it in the United States, of a conscious dependency upon the federal government. For social programs, we depend on the Bureau of Indian Affairs. We depend on the agency superintendent, who sits out on most reservations in the United States, as a symbol of that characterization of domestic-dependent nations. In that opinion, Marshall also said that Indian Tribes in the United States had lost their external sovereignty. This meant that Indian Tribes could no longer enter into agreements on the international level with other countries. We still retain internal sovereignty, however, which is the ability to govern within the territorial limits of our reservation. Thus, we are able to enact and enforce laws on Indian reservations.

That's the starting point in Indian law, the early 1800s. Since then, we have seen a severe whittling away of that internal sovereignty. In a 1978 decision that is well-known within Indian law-enforcement circles, the Supreme Court essentially ruled that Indian Tribal Courts have no inherent power to prosecute non-Indians who violate Tribal Law, that non-Indians are exempt from Tribal Law from criminal statutes of the Tribe in Indian country. Now I can't break a law in New York City and go to the judge at my arraignment the next day and say, "Judge, you don't have any jurisdiction over me because I'm an Indian from California." He'd probably drop the gavel on the back of my head and say that's a very stupid argument. But that argument holds true in Indian country. If you're not an Indian, you are set free for breaking the criminal statutes of the Tribe. That's not fair and equal justice, and is not respect for and recognition of Indian sovereignty.

The Supreme Court went one step further in 1990, ruling that non-member Indians could not be prosecuted in Tribal Courts. The effect of this decision was that it essentially relegated criminal jurisdiction on Indian Reservations by a specific Tribal Government only to your members. As a result of this decision, if you have a gathering on an Indian Reservation, and if an Indian from another reservation is raising hell, you can't do anything about it in terms of prosecution. However, this decision was short-lived because it was overturned by congressional legislation in 1990.

In the area of civil litigation, we are still whittling away. We have cases in which the Supreme Court is now looking at the demographics of Indian Reservations. If there are a lot of non-Indians living in a certain part of the reservation, then that area is going to fall under county and city jurisdictions. So, the move continues.... The move from total, complete sovereignty to the erosion of Tribal sovereignty. I think it is up to the Indian people to take that attitude of dependence on federal programs, and act independently of federal (and, provincial, up here) governments and work on a government-to-government level. If we cannot instill a government-to-government relationship, then the erosion will be complete in a short time.

### Crime and Violence

Crime and violence on Indian Reservations in the United States is up. The Bureau of Indian Affairs puts the statistics on incidents of attempted rape at 65 per cent higher than the national average. Attempted burglaries are four times the national average, and homicides at two and a half times higher. It is interesting because these are Bureau of Indian Affairs statistics and they talk about *attempted* rapes and *attempted* burglaries. Evidently, if you are successful, there are no statistics on it. Crimes, I think in Indian country, and violent crimes, as probably here in Canada, are often alcohol-related. A lot of times we hurt ourselves and our own family members. I really think that you can learn from what has taken place here on the lower forty-eight because, for a long time, we've been in denial about those things. We deal with those who are overtly or who are publicly alcoholics. *They've* got a problem. We don't look at ourselves as perhaps being a problem. We're sitting on a Tribal Council, or perhaps we're police officers. We all have to deal with the abuse of alcohol because I don't see alcoholism as requiring some form of genetic predisposition or as being some sort of physiological deficiency. I see it as an historical, oppressive escape from a lot of devastating things that have happened in Indian country-- to one personally, to people as groups and then across the country in the United States-- all of Indian people.

But domestic violence is on the rise. It's on the rise throughout the United States. And maybe it has always been there, under the surface, lurking. But, in my opinion, domestic violence is a very complex situation. It's more than somebody striking out and hurting somebody in their family. I really think that it goes to the concept of property interests in another human being... that the wife is my property... children are my property. And if you're not in balance-- if you don't have a healthy perspective of your life and what you're doing with it as a man-- you take it out on your property. Of course, that is very over-



simplified. But I do think that European concepts of property value in people came across the Atlantic Ocean to the shores of this country and embedded itself in our mutual societies. But, I think we can solve those problems as Indian people who serve communities, Indian Reservations... who work there... who live there... who grew up there.... I think we've got a stake in it and we need to understand and admit and take the bull by the horns, so to speak, and do something about it.

### Jurisdiction

Crime in Indian country, and investigating crime in Indian country, is a hodgepodge of jurisdictional conflict. Tribes have jurisdiction, and the federal government has jurisdiction through the Bureau of Indian Affairs. Sometimes the state (or, the province in Canada) has jurisdiction. But nobody seems to have jurisdiction when it is a case they don't want to deal with. But usually, in the United States, misdemeanour jurisdiction is with the Tribe. Back in the late 1800s, the Federal Court tried to take jurisdiction over a homicide in Dakota territory in which one Sioux killed another. In the Tribal Courts, the defendant was found guilty and his penalty was to provide for the future and welfare of survivors of the victim. Of course, in the good old Wild West, that was not good enough. Restitution was unheard of in those days. When the territorial officials found out about this case, they decided to prosecute him in their forum. The case went to the Supreme Court, which declared that Federal Courts had no business involving themselves in the internal matters of Indian Tribes. So, a couple of years later comes what we call the *Major Crimes Act*, which grants jurisdiction to Federal Courts over major crimes, out of which seven can have an Indian defendant. It's the only statute that I know of in the United States-- perhaps in the free world-- under which you have to be a certain ethnic minority to qualify for prosecution under statute.

States do not have any jurisdiction on Indian Reservations in the United States unless it is granted by special legislation by Congress. In the United States, we have six states that have special legislation that was granted back in 1953. This was at the time when Congress was interested in getting rid of the so-called "Indian Problem" by getting rid of the legal status of Indians-- by erasing you. I was a young man then and still a young man today, in some circles I guess. But my Tribe was terminated and, for about ten years, there was litigation brought against the termination of our status and we were restored as Indians once again. But it was very peculiar, because, after I found out I was terminated and that I was a white man, I checked the mirror. Of course, no change. The young white ladies did not look any differently at me, although I looked the same towards them, I suppose. While that all changed and we were restored as Indians by the Federal Government, the process of that kind of action by the federal government caused some devastation in Indian communities. A lot of lands were lost. A lot of hearts were broken by promises of the federal government. Things didn't work out. But it was an effort to get Indians off of Indian lands and into the mainstream. It's like a swimming thing: they always want to put us into the mainstream and some of us don't want to swim in the mainstream.

Who prosecutes crimes on Indian reservations in the United States? We have Tribal Courts, tribal prosecutors. But again, the basic jurisdiction is a misdemeanour. Although Tribes are not prohibited from putting major crimes into their law and order codes, we still have this concurrent jurisdiction. The Feds have the jurisdiction to prosecute major crimes. Tribes usually prosecute misdemeanours. Unfortunately, the prosecution of misdemeanours in Tribal Courts are sometimes those felonious acts, those major crimes because the US Attorneys in the United States are like little kings. There is no national Indian policy of prosecuting Indian crimes in Indian country. Each US Attorney decides his or her approach to the prosecution of Indian crimes in Indian country. So there may be some very cooperative US Attorneys in certain areas and, in other states, such as South Dakota, for instance, US Attorneys may be difficult to deal with and it may be hard to get crimes prosecuted.

There is a tremendous complaint about the lack of prosecution in child sexual abuse cases. It's one of the major crimes now. It started out with seven crimes, back in the early 1800s. Now it's up to sixteen major crimes. But, US Attorney prosecution and punishment of crimes in Indian country are a problem. There are 67 jails in Indian country and there are some 545 federally recognized Tribes in the United States. One hundred and twenty two Tribes have contracts with off-reservation counties for jail space and it is very expensive. The inadequate number of jails we have on reservations encourages suicide and suicide attempts. It certainly also encourages additional criminal conduct. I think detention as a whole encourages criminal conduct because we really don't deal with corrections in a manner that is profitable for the general society once these people are released. I really think there needs to be alternatives to incarceration because we are never going to get enough jail space. We're on the big "jail everybody" kick in the United States and certainly, there are some people who deserve to be locked up and have the key thrown away. There's no doubt about that. But, as a nation, we ought to be much more creative rather than destructive and we need to deal with alternatives to incarceration. Public service, restitution, probation all have some teeth in them. A lot of times probation-- especially summer probation-- doesn't mean a darn thing and we need to change that. Our Tribal Courts have been around for quite some time but they have not been granted the resources or the status within Tribal Governments that they need.

In the United States, we have what we call separation of powers in government. We have the Executive, the Legislative and Judiciary, and we're all supposed to be in balance. However, we're always gridlocked with each other. Nonetheless, it's supposed to theoretically be a system of checks and balances. It would look very suspicious if we were at this table right here as a Tribal Council of a reservation, and we passed a law about which somebody complained, and whose only remedy was to come before us and say, "Why did you pass this law?" It would be very hostile to our egos and it would be very difficult to take an objective posture with regards to the complaint.

So there exists the need for an independent judiciary. But unfortunately, for Indians, a federal law was passed in 1934 called the *Indian Reorganization Act*. Many Tribes were organized under the Act for the purpose of obtaining loans. But they were all boiler plate constitutions that were sort of passed out to various Tribes and they were very one-



dimensional. The Tribal Courts were provided for but provided for at the pleasure of the Tribal Council. We have one-dimensional governments in Indian country. Council is the boss. Sovereign immunity is sometimes posed as a defense to everything. If somebody, a tribal member, is walking down on the road and is struck by a tribal vehicle being driven by a tribal employee and there is no insurance, shouldn't that member of the community have the opportunity to make a claim against the Tribe? You don't have a situation in which the Tribe waves immunity in those kinds of circumstances. This person is without relief and in the United States sovereign immunity is used as a defense, I think, too often. There are about 176 Tribal Courts in the United States and they are all premised on the adversarial system. In criminal matters, you have a prosecutor and somebody defending the defendant, either a paralegal or an attorney, sometimes even the defendant himself. Under the *Indian Civil Rights Act of 1968*, Indian defendants have the right to an attorney, but at their own expense.

We have an *Indian Civil Rights Act* which is federal law in the United States. Tribal governments are not bound by the Constitution of the United States, because Tribal governments, according to an old Supreme Court decision, pre-dated the United States. Therefore, the Constitution has no application. So we win until 1968, when Congress decided it would impose some form of the *Bill of Rights* on Tribal governments. So we have an *Indian Civil Rights Act* of 1968, which is a modified form of the *Bill of Rights*. One of the modifications is that Indian defendants have the right to seek their own counsel at their own expense. The drafters of the *Indian Civil Rights Act* believed, at that time, that attorneys would eat up the Tribal treasuries very quickly if Tribes had to provide free legal assistance. Knowing most of my colleagues, I think that is a good observation because they do like to keep the meter running!

### Peacemaking

There's a big trend these days and conferences around the United States that look to traditional peacemaking as an alternative to the adversarial process. A lot of people look to the Navaho Nation for their peacemaking forum, which is part of their court systems. I really think there is a need to create some cooperation at the local level. I don't know what goes on up here, but I do know there's always a tug and a pull with courts and with law enforcement inside and outside of Indian country. In the eyes of law enforcement officials, judges often take too much time. When I was a police officer for the City of Oakland a long time ago, we'd sometimes take bad guys and put them in jail, go back out onto the beat, have a cup of coffee and there they go again down the street. It doesn't take long. And that can get extremely frustrating when the system does not respond to the safety needs of the community and what you seem to be doing as a law enforcement officer is nothing but some kind of babysitting. And it's important that there is an understanding between the judiciary and law enforcement officials in terms of goals and philosophy. You know, a lot of times, folks who become judges never make it to the street. They never have to deal with the kind of problems that police officers see in the street. They see these defendants all dressed up like me on a Monday morning for arraignment and how could a nice person like this have committed a crime? So the perceptions are different and I think to day, at least in Indian

country, there's some effort being made to cooperate. But it's important that cooperation take place.

### Juvenile Justice

There was a study by the American Indian Law Center in Albuquerque, New Mexico, that cost \$750,000 about four years ago. The Department of Justice has put it on a shelf and we've not seen it. I don't think the study amounted to much, and that's why we're not seeing it. Juvenile justice is an afterthought in Indian country. Most Tribal governments, police departments and courts don't have effective juvenile justice programs. There too, we need an alternative to incarceration. We can't put juveniles in the same cell block as adult criminals. Too much lip service, I think, and people say it a lot at different conferences around, they say our children are our most precious resource. Well, let's do something about it. It doesn't seem like the most precious resource is getting the guidance, the direction that they should be getting and we need to do something about it.

### Conclusion

I'd like to end here with some recommendations for you. I really think that inter-tribal understanding, mutual support and respect for each other is very important. What we do in the United States is we fight with each other over many issues. Some are historical; some we don't even know what the origins were. The Hopis and the Navahos, some of that hostility ought to be directed to positive energies to do something for what the issues are today. The second one, is to build provincial alliances and promote agreements to administer criminal justice. In today's world, it's hard to deal with criminal justice as being isolated from other segments of society. It's also hard to build alliances with people who are hostile towards you. But it is a matter of persuasion, and sometimes you have to talk much more than you really care to. But those alliances are very important and I don't think you can do without them. The third recommendation is not to deny the existence of child abuse and domestic violence. Where we're involved with it personally, we need to cut it out and be examples of good instead of evil. Fourth, I think we need to participate in the development of juvenile justice programs. Fifth, engage in inter-agency cooperation in law enforcement in the courts. When I mentioned it before, it's very important to have that cooperative environment between the courts and law enforcement. Not a matter of rubber stamping anything, I think it's a matter of understanding and appreciating what criminal justice needs are.

I know you're all getting hungry, so one last point. I think we've come this far and a lot of people have passed away who have a great belief in what Indian people can do in the future. And that they believe you and I can restore some balance and harmony in this world and we need to do that. Thank you very much and good luck to you.





Je voudrais terminer par quelques recommandations. Je crois vraiment que la compréhension intertribale, le soutien mutuel et le respect mutuel sont très importants. Aux États-Unis, nous nous affrontons constamment sur toutes sortes de questions. Dans certains cas, c'est pour des raisons historiques; dans d'autres, nous ne connaissons même pas l'origine du différend. L'hostilité qui existe chez les Hopis et les Navahos devrait être canalisée de manière positive afin d'essayer de régler les problèmes d'aujourd'hui. Ma seconde recommandation est la suivante : édifier des alliances provinciales et promouvoir les ententes en vue d'administrer la justice pénale. Dans le monde d'aujourd'hui, il est très difficile de le faire lorsqu'on est isolé des autres segments de la société. Il est tout aussi difficile d'établir des alliances avec des personnes qui sont hostiles à votre égard. Mais c'est une question de persuasion et il faut parfois parler beaucoup plus qu'on ne voudrait vraiment le faire. Ces

alliances sont cependant très importantes et je ne pense pas que vous puissiez vous en passer. Ma troisième recommandation est de ne pas nier l'existence de l'exploitation des enfants et de la violence en milieu familial. Si nous en sommes nous-mêmes coupables, il faut y mettre fin immédiatement et donner le bon exemple au lieu du mauvais. Quatrièmement, il importe que nous participions à l'élaboration de programmes de justice pour les jeunes. Cinqièmement, il faut qu'il y ait une coopération entre les tribunaux et les services de police. Je le répète, c'est très important. Il ne s'agit pas de tout approuver automatiquement, mais ce qu'il faut c'est comprendre et apprécier les besoins dans le domaine de la justice pénale.

Je sais que vous avez tous hâte d'aller manger et je m'en tiendrai à une dernière remarque. Nous avons tout de même fait beaucoup de chemin et beaucoup de personnes, aujourd'hui disparues, croyaient fermement que les Indiens seraient capables de grandes choses dans l'avenir. Ils croyaient que vous et moi sommes capables de rétablir un peu d'équilibre et d'harmonie dans le monde où nous vivons. Répondons à leur espoir. Je vous remercie et bonne chance.



## Rétablissement de la paix

Actuellement, la tendance générale, marquée par la tenue de conférences un peu partout aux Etats-Unis, est de considérer la méthode traditionnelle de rétablissement de la paix comme une solution de rechangement au processus d'opposition. Beaucoup de gens se tournent vers la nation Navaho et son forum de maintien de la paix qui fait partie de son système judiciaire. Il me paraît vraiment nécessaire d'établir une certaine coopération à l'échelon local. Je ne sais pas exactement ce qui se fait ici, mais ce que je sais c'est qu'il y a toujours des tiraillements avec les tribunaux et les services de maintien de l'ordre sur le territoire des Indiens et en-dehors de celui-ci. La police estime que les juges prennent souvent trop de temps. Lorsque je travaillais comme agent de police pour la ville d'Oakland, il y a bien longtemps, il nous arrivait parfois d'arrêter des voyous et après les avoir enfermés, de reprendre notre patrouille; mais nous avions à peine eu le temps de prendre une tasse de café que nous les retrouvions libres dans la rue. Il ne faut pas beaucoup de temps pour cela. Il peut-être extrêmement frustrant d'avoir un système qui ne répond pas aux besoins de la collectivité en matière de sécurité et de vous rendre compte que tout ce que vous semblez faire, comme agent de police, c'est du travail de garde-rière. Il est important que le système judiciaire et la police s'entendent sur le plan des objectifs et des principes. Vous savez, bien des juges ignorent ce qui se passe dans la rue. Ils ne sont jamais obligés de faire face au genre de problèmes que rencontrent les agents de police. Tout ce qu'ils voient devant eux, le lundi matin, ce sont des défendants aussi bien habillés que moi et ils ont du mal à imaginer que des personnes aussi présentables puissent avoir commis un crime. Les perceptions sont donc différentes et je crois qu'aujourd'hui, du moins sur le territoire des Indiens, on fait des efforts pour coopérer. Ce qui est important, c'est que cette coopération se fasse.

## Le système de justice pour les jeunes

Il y a quatre ans, l'*American Indian Law Center d'Albuquerque*, au Nouveau-Mexique, a fait une étude qui a coûté 750 000 \$. Le Department of Justice s'est contenté de le classer sur ses tablettes et nous ne l'avons jamais vue. Je ne pense pas que cette étude apportait grand-chose, et c'est pourquoi elle n'a pas été diffusée. Le système de justice pour les jeunes est une préoccupation secondaire pour les Indiens. La plupart des gouvernements tribaux, des services de police et des tribunaux n'ont pas de programmes de justice efficaces pour les jeunes. Dans ce domaine, nous avons également besoin d'une autre solution que l'incarcération. Nous ne pouvons pas enfermer des jeunes dans le même bloc cellulaire que des criminels adultes. Bien sûr, à toutes sortes de conférences, on répète que nos enfants sont notre ressource la plus précieuse, mais ce ne sont trop souvent que de pieuses paroles. Agissons donc. Je n'ai pas l'impression que notre ressource la plus précieuse reçoive beaucoup de conseils et d'aide pour la mettre sur la bonne voie. Il faut donc que nous agissions.

d'autres solutions que l'incarcération. Le service public, la libération conditionnelle sont des formules qui ne manquent pas de mérite. Dans bien des cas, la probation — en particulier pendant l'été — n'a aucun sens et il faut que nous changions cela. Bien que nos cours tribales existent depuis longtemps, on ne leur a jamais donné les ressources ou le statut au sein des gouvernements tribaux dont elles ont besoin. Aux Etats-Unis, nous avons ce que l'on appelle la séparation des pouvoirs. Nous avons l'exécutif, le législatif et le judiciaire, et tout cela est censé être bien équilibré. Pourtant, nous nous paralysions toujours mutuellement. Malgré tout, cela demeure théoriquement un système de freins et de contrepoids. Ce serait très inquiétant si, nous qui sommes assis à cette table, étions un conseil tribal de réserve et adoptions une loi contre laquelle le seul recours d'une personne opposée à celle-ci serait de comparaître devant nous et de dire, « Pourquoi avez-vous adopté cette loi ? » Ce serait un choc très dur pour nos egos et il nous serait très difficile de nous montrer objectifs à l'égard du plaignant.

Un système judiciaire indépendant est donc nécessaire. Malheureusement, pour les Indiens, l'*Indian Reorganization Act* fédérale a été adoptée en 1934. De nombreuses tribus ont été organisées en vertu de cette loi afin de leur permettre d'obtenir des prêts. Mais il s'agissait de constitutions toutes faites qui furent distribuées comme des petits pains aux diverses tribus et qui étaient tout à fait unidimensionnelles. Les cours tribales étaient prévues mais leur existence dépendait du bon vouloir du conseil tribal. Nous avons des gouvernements unidimensionnels sur le territoire des Indiens. Le vrai maître, c'est le conseil. L'immunité souveraine est souvent invoquée comme défense contre n'importe quoi. Si un membre de la tribu est renversé sur la route par un véhicule tribal conduit par un employé de la tribu non assuré, la victime ne devrait-elle pas pouvoir porter plainte contre la tribu ? Pourtant, dans ce genre de situation, celle-ci ne renonce pas à son immunité. La victime ne peut donc pas obtenir justice et aux Etats-Unis, on invoque trop souvent, à mon avis, l'immunité comme défense. Il y a environ 176 cours tribales aux Etats-Unis, qui fonctionnent toutes selon le système d'opposition. Au criminel, vous avez un procureur et quelqu'un qui représente le défendant et qui est un avocat ou un assistant judiciaire, parfois même le défendant lui-même. En vertu de la *Indian Civil Rights Act of 1968*, les défendants indiens ont droit à un avocat, mais à leurs frais.

L'*Indian Civil Rights Act* est une de nos lois fédérales. Les gouvernements tribaux ne sont pas liés par la Constitution des Etats-Unis car, en vertu d'une ancienne décision de la Cour suprême, ils existaient avant les Etats-Unis. La Constitution ne peut donc pas jouer dans leur cas. Jusqu'en 1968, nous étions donc les gagnants mais c'est alors que le Congrès a décidé d'imposer une forme de *Bill of Rights* aux gouvernements tribaux. Nous avons donc maintenant une *Indian Civil Rights Act* de 1968, qui est une forme modifiée du *Bill of Rights*. Une de ces modifications prévoit que les défendants indiens ont le droit d'utiliser leurs propres avocats à leurs frais. A l'époque, les rédacteurs de l'*Indian Civil Rights Act* pensaient que ces avocats épuiserait en un tour de main les trésors des tribus si celles-ci étaient obligées de fournir une aide juridique gratuite. D'après ce que je sais de la plupart de mes collègues, je crois que l'observation était valable car ils aiment bien laisser tourner le compteur !



sorte, en en effaçant l'existence. J'étais jeune à l'époque et je suppose que je suis encore pendant dix ans nous avons lutté contre cette décision devant les tribunaux, si bien qu'on a rétabli notre statut. Mais c'était très bizarre car après avoir appris que j'avais perdu mon statut et que j'étais devenu un homme blanc, je me suis regardé dans la glace. Bien entendu, rien n'avait changé. Les jeunes Blancs ne me regardaient pas d'une manière différente même si, je suppose, je les considérais moi-même de la même manière. Pendant cette période de changement à l'issue de laquelle le gouvernement fédéral nous a rendu notre statut, les mesures prises par lui ont parfois été désastreuses pour les collectivités indiennes. Beaucoup de terres ont été perdues. Beaucoup de coeurs ont été brisés par les promesses du gouvernement fédéral. Les choses ne se sont pas arrangées. Il s'agissait tout simplement d'un effort pour chasser les Indiens de leurs terres et pour les faire rejoindre le grand courant de la société. C'est comme lorsqu'on vous apprend à nager : ils veulent toujours vous jeter dans le courant mais certains d'entre nous ne tiennent pas du tout à s'y débattre.

Qui engage des poursuites contre les actes criminels dans les réserves indiennes aux Etats-Unis ? Nous avons des cours tribales, des procureurs tribaux. Mais encore une fois, ces cours ont essentiellement compétence pour les délits. Bien qu'il ne soit pas interdit aux tribus d'inscrire les crimes graves dans leurs lois et leurs codes, il demeure que ce sont les fédéraux qui ont compétence dans ce domaine. Les tribus se contentent habituellement de juger les délits. Malheureusement, il s'agit parfois d'actes délictuels graves parce que les procureurs américains sont de véritables roitelets. Il n'existe pas de politique indienne nationale concernant la poursuite des crimes commis par des Indiens sur leur territoire. Chaque procureur des Etats-Unis décide de la manière dont il entreprendra les poursuites. Dans certaines régions, ces procureurs sont parfois coopératifs alors que dans des Etats tels que le South Dakota, il est parfois difficile de traiter avec eux et d'obtenir que des actes criminels soient poursuivis.

L'absence de poursuites dans les cas d'exploitation sexuelle d'enfants soulève de vives protestations. C'est aujourd'hui un des crimes graves. Au début des années 1800 on avait commencé avec sept crimes graves; aujourd'hui on est rendu à 16. Mais les poursuites intentées par les procureurs des Etats-Unis et la punition de crimes commis sur le territoire des Indiens demeurent un problème. Il y a 67 prisons en territoire indien, alors qu'il y a environ 545 tribus reconnues par les autorités fédérales aux Etats-Unis. Cent vingt-deux d'entre elles ont passé des contrats avec des comtés hors réserve afin qu'ils leur gardent des places dans leurs prisons, et cela coûte très cher. Le nombre insuffisant de prisons dans les réserves encourage le suicide et les tentatives de suicide. Cela encourage aussi d'ailleurs les comportements criminels. Je crois que, dans l'ensemble, la détention encourage ce comportement car les mesures correctionnelles prises ne sont pas profitables à l'ensemble de la société après la libération des détenus. Je crois vraiment qu'il faut trouver des solutions de rechange à l'incarcération car nous n'aurons jamais suffisamment de prisons. En ce moment, aux Etats-Unis, on est partisan « fourrer tout le monde en prison ». Certes, certaines personnes méritent de l'être et d'y moisir. C'est indéniable. Mais en tant que nation, nous devrions nous montrer plus créatifs que destructifs et il faut que nous trouvions

désastreux qui se sont produits sur le territoire des Indiens — et dont ont souffert individuellement, ou en groupe, tous les Indiens des États-Unis.

Mais l'incidence de la violence en milieu familial augmente partout aux États-Unis. Peut-être a-t-elle toujours été présente, dissimulée tout près de la surface. Mais à mon avis, ce type de violence est très complexe. Il ne s'agit pas simplement de quelqu'un qui frappe ou qui blesse un membre de sa famille. Je crois qu'il y a là un rapport avec l'idée qu'un autre être humain peut vous appartenir... que ma femme est ma propriété... mes enfants aussi. Et si vous manquez d'équilibre — si vous n'avez pas une saine conception de votre existence et de ce que vous en faites en tant qu'être humain — vous vous en vengez sur ceux que vous considérez comme votre propriété. Bien sûr, c'est un interprétation fort simpliste, mais la notion européenne de personnes en tant qu'objets que l'on possède a franchi l'Atlantique et s'est implantée chez nous et chez vous. Je pense pourtant que nous sommes capables de résoudre ces problèmes, nous qui sommes indiens et qui servons des collectivités, des réserves indiennes... qui y travaillons... qui y vivons... qui y avons grandi... Je crois que c'est là un enjeu pour nous, qu'il faut que nous comprenions et admettions tout cela; il faut que nous prenions le taureau par les cornes et que nous passions à l'action.

### Domaines de compétence

Les crimes sur le territoire des Indiens et les enquêtes dont ils font l'objet, créent des conflits de compétences. Les tribus ont leur compétence dans ce domaine et le gouvernement fédéral exerce la sienne par l'intermédiaire du Bureau of Indian Affairs. Parfois aussi l'État (ou la province, au Canada) a aussi compétence, mais aucune instance ne semble invoquer la sienne lorsqu'il s'agit d'une affaire dont elle ne veut pas. Habituellement, aux États-Unis, c'est la tribu qui a compétence lorsqu'il s'agit d'un délit. À la fin des années 1800, la Cour fédérale avait essayé d'exercer son autorité dans le cas d'un homicide en territoire Dakota dans lequel un Sioux en avait tué un autre. Les cours tribales avaient conclu à la culpabilité du défendant qui avait été condamné à subvenir à l'existence et au bien-être des survivants de la victime. Bien entendu, dans le bon vieux « Wild West » d'autrefois, ce n'était pas suffisant. La restitution était une formule de règlements inconnue à l'époque. Lorsque les agents territoriaux apprirent l'affaire, ils décidèrent de poursuivre le coupable devant leurs propres instances. L'affaire fut donc portée devant la Cour suprême qui déclara que les affaires intérieures des tribus indiennes ne relevaient pas des cours fédérales. Deux ou trois ans plus tard, on votait la *Major Crimes Act*, qui donne compétence aux cours fédérales pour les crimes graves, dont sept peuvent avoir un défendant indien. C'est la seule loi que je connaisse aux États-Unis — peut-être même dans l'ensemble du monde libre — en vertu de laquelle il faut appartenir à une minorité ethnique déterminée pour pouvoir être poursuivi en vertu de la loi.

La compétence des États ne s'étend pas aux réserves indiennes des États-Unis à moins de l'adoption d'une mesure législative spéciale par le Congrès. Dans notre pays, six États ont des pouvoirs spéciaux qui leur ont été accordés en 1953, à l'époque où le Congrès souhaitait se débarrasser du « problème indien » en éliminant le statut légal des Indiens — en quelque



« Monsieur le juge, vous n'avez pas compétence pour me juger car je suis un Indien de Californie. » Il m'assènerait probablement un bon coup de marteau sur la tête et me dirait que c'est un argument totalement stupide. Pourtant, cet argument est valable dans le territoire des Indiens. Si vous n'êtes pas Indien vous-même, vous êtes mis en liberté même si vous avez enfreint les lois pénales de la tribu. Voilà qui est injuste et inéquitable et qui montre que la souveraineté des Indiens n'est ni respectée ni reconnue.

La Cour suprême est allée encore plus loin en 1990, lorsqu'elle a décidé que les Indiens non-membres ne pouvaient être poursuivis devant les cours tribales. Cette décision a essentiellement eu pour effet de limiter la compétence d'un gouvernement tribal dans le domaine pénal aux seuls membres de la réserve. Du fait de cette décision, si vous tenez une réunion dans une réserve indienne, et si un Indien d'une autre réserve trouble l'ordre public, vous ne pouvez pas le poursuivre. L'application de cette décision n'a cependant été que de courte durée car celle-ci a été révoquée par le Congrès en 1990.

Dans le domaine des litiges civils, l'érosion se poursuit. Dans certaines affaires, la Cour suprême examine maintenant la situation démographique des réserves indiennes. Si beaucoup de non-Indiens vivent dans une partie de la réserve, celle-ci tombe sous l'autorité du comté et de la ville. L'évolution se poursuit donc... Le passage de la souveraineté totale et complète à l'érosion de la souveraineté tribale. Je crois qu'il appartient aux Indiens de prendre leurs distances vis-à-vis les programmes fédéraux, d'agir indépendamment du gouvernement fédéral (et des gouvernements provinciaux, chez vous) et de traiter de gouvernement à gouvernement. Si nous ne parvenons pas à placer les rapports sur ce plan, l'érosion ne tardera pas à être complète.

## Le crime et la violence

Le crime et la violence augmentent dans les réserves indiennes des États-Unis. Selon le Bureau of Indian Affairs, le pourcentage des tentatives de viol est de 65 pour cent supérieur à la moyenne nationale. Les tentatives de cambriolage sont quatre fois plus nombreuses, et les homicides, deux ou trois fois plus fréquents. C'est intéressant, car il s'agit là de statistiques du Bureau of Indian Affairs qui font état de *tentatives* de viol et de *tentatives* de cambriolage. Manifestement, il n'y a aucune statistique pour les tentatives réussies. Les actes criminels, je crois, sur le territoire des Indiens, et les crimes de violence, comme c'est probablement le cas au Canada, sont fréquemment liés à l'alcool. Bien souvent, nous nous faisons du mal, à nous-mêmes comme aux membres de notre famille. Je crois qu'il y a des leçons à tirer de ce qui s'est passé dans notre pays car, pendant très longtemps, nous sommes refusés à reconnaître l'existence de ces situations. Nous nous occupons des personnes qui sont ouvertement ou publiquement alcooliques. Ces *gens-là* ont un problème. Nous ne nous disons jamais que nous représentons peut-être nous-mêmes un problème. Que nous siégeons à un conseil tribal ou soyons des agents de police, nous devons tous faire face à l'abus de l'alcool car, à mon avis, l'alcoolisme n'exige pas une prédisposition génétique ou une forme quelconque de déficience physiologique. Je le considère, sur le plan historique, comme une tentative pour échapper à l'oppression d'une foule d'événements

## LE SYSTEME JUDICIAIRE AMERICAIN ET LES AMERIINDIENS : APERÇU HISTORIQUE

Transcription verbatim de l'allocation prononcée au déjeuner par Joseph Myers, American Indian Justice Center, Petaluma, Californie.

### La souveraineté

Je vous remercie. J'espère que ce que je vais dire aujourd'hui vous aidera dans l'élaboration de vos institutions de maintien de l'ordre et de vos systèmes judiciaires. Je voudrais tout d'abord dire quelques mots à propos de la notion de souveraineté aux États-Unis telle qu'elle est exercée par les gouvernements tribaux de ce que nous appelons le territoire des Indiens, qui correspond à peu près à vos réserves. Dans mon pays, le principe de souveraineté a été sérieusement compromis au début des années 1800, à la suite d'une décision de la Cour suprême. John Marshall, qui en était le chef à une époque où les Cherokees avaient des difficultés avec les non-Indiens en Georgie, avait alors fait adopter un droit applicable aux Indiens qui a survécu jusqu'à nos jours et qui a beaucoup nui à la vitalité des collectivités indiennes aux États-Unis. Dans l'affaire *Cherokee Nation v. the State of Georgia*, Marshall comparait les tribus indiennes des États-Unis à des nations existant sur le territoire américain et inféodées au gouvernement fédéral. Dans cette affaire, la nation Cherokee avait essayé de se présenter devant la Cour suprême de la même manière que l'aurait fait un État ou un pays étranger, mais cette interprétation avait été rejetée par Marshall.

Cette décision a créé une attitude — que nous le reconnaissons ou non aux États-Unis — de dépendance consentie à l'égard du gouvernement fédéral. Pour les programmes sociaux, nous dépendons du bon vouloir du Bureau of Indian Affairs. Nous dépendons de celui du surintendant qui siège aux conseils de la plupart des réserves aux États-Unis, symbolisant ainsi ce statut de nation inféodée. Dans son avis, Marshall déclarait également que les tribus indiennes des États-Unis avaient perdu leur souveraineté sur le plan extérieur, ce qui signifiait qu'elles ne pouvaient plus conclure d'accord international avec d'autres pays. Nous conservons cependant notre souveraineté intérieure, c'est-à-dire notre autonomie gouvernementale dans les limites territoriales de nos réserves. À ce titre, nous pouvons y promouvoir et y appliquer des lois.

Le début des années 1800 marque donc l'origine du droit applicable aux Indiens. Depuis lors, cette souveraineté intérieure a été profondément entamée. Dans une décision de 1978 qui est bien connue dans les milieux indiens du maintien de l'ordre, la Cour suprême a décidé que les cours tribales n'ont pas le droit inhérent de poursuivre des non-Indiens qui entretiennent le droit tribal, que ces derniers sont dispensés de l'application des lois tribales et des lois pénales de la tribu sur le territoire des Indiens. Pourtant, si j'enfreins une loi à New York, je ne peux pas déclarer au juge, le lendemain, lors de ma mise en accusation,



- Il est recommandé que, si l'on veut faire de l'atelier un forum destiné à l'examen des grandes questions et des recommandations, il conviendrait d'établir un mécanisme afin de demander à l'Assemblée des Premières nations de ratifier les conclusions et recommandations de l'atelier.

## Prière de clôture

Leroy David, Gardien de la foi  
Brad Bonaparte, traducteur, The North American Indian  
Travelling College Troupe

service de police, notamment la sélection du matériel et des candidats et le recrutement des agents.

## ALLOCATION PRONONCÉE AU DÉJEUNER

par  
M. Joseph Myers, American Indian Justice Center in California

M. Myers présente un historique du système judiciaire aux États-Unis. Le texte de son exposé constitue l'appendice au présent rapport.

## RAPPORT SUR LES RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER DE 1993

- Place plus importante réservée à la formation dans l'atelier; le deuxième jour de l'atelier de 1994 est entièrement réservé à des séances de formation.
- En réponse à ceux qui réclamaient un lieu de rencontre plus central, Montréal a été choisi pour la tenue de l'atelier.
- Cette année, on a demandé aux personnes qui devaient faire un exposé de fournir autant de documents écrits que possible afin de les distribuer.
- La Direction générale de la police autochtone devrait fournir des informations sur l'état d'avancement, à l'échelon national, de l'étude des questions relatives à la police des Premières nations et des rapports régionaux devraient être présentés. Il est convenu qu'il faudra préparer un document afin de répondre à ce besoin en matière d'information.

L'atelier de 1993 a également donné lieu à la présentation d'un certain nombre de commentaires de caractère général, d'observations et de recommandations visant les commissions de police locales en général, leurs membres, les gouvernements fédéral et provinciaux.

## OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS FAITES PAR LE PUBLIC

- Il est recommandé qu'on établisse un comité spécial chargé de donner suite aux recommandations des ateliers.



système automatisé de coopération de la police municipale et provinciale, qui permet de gérer les services de police. Autre exemple, à la suite d'une récente arrestation, il a fallu revoir la politique déterminant les circonstances dans lesquelles on laisse son argent à un prisonnier ou on le lui confisque, avant de l'enfermer. M. McKabe fournit des exemples de politiques ayant trait à tous les domaines des services de police. Il note que, comme son propre service a récemment recruté cinq nouveaux agents, il est important que cette politique soit claire et simple afin d'être aisément suivie par les nouvelles recrues.

Il met son manuel à la disposition des participants à l'atelier. (On peut maintenant en obtenir un exemplaire en s'adressant à la Direction générale de la police autochtone, ministère du Solliciteur général.)

M. Manitowabi indique que, lorsque l'autosurveillance a commencé à être utilisée et que des ententes nationales et provinciales ont été signées, on a sous-estimé l'importance des politiques. Ces ententes exigeaient uniquement la présentation d'une charte de la commission des services de police, un processus d'appel et un code de déontologie et de discipline. Si ces documents suffisent pour le processus de négociation, ce n'est plus le cas lorsqu'il s'agit d'établir un service de police opérationnel. Pour que celui-ci soit efficace et efficace, des politiques sont nécessaires.

#### Période de questions

Q. Comment a-t-on procédé pour établir entre le chef de police et le conseil des rapports destinés à réduire au minimum les ingérences politiques ?

M. Manitowabi répond qu'on a élaboré une première politique qui fixait les responsabilités du conseil et celles du chef de la police. Lorsqu'il y a eu des difficultés et que le conseil a voulu intervenir sur le plan opérationnel, on en a profité pour consulter la politique afin de voir si elle fonctionnait et si le conseil était prêt à respecter son engagement.

Q. Qui décide si les questions sont politiques et ou si elles sont opérationnelles ?

Le président de la commission de police décide en dernier ressort de la répartition des responsabilités entre la commission de police et le chef de police. Cependant, dans la pratique, le président s'occupe des questions de nature politique et le chef de la police, des questions opérationnelles.

Q. Devrait-on mettre en place des politiques avant d'établir le service de police ?

Idéalement, ce devrait être le cas. Cependant, ce n'est pas ce qui se passe dans la pratique. Il est malgré tout important de commencer à préparer le manuel de politiques aussitôt que possible, même lorsque les négociations sont encore en cours. Ces politiques sont très importantes, même pour les processus d'établissement du

M. Manitowabi insiste sur le fait que les politiques devraient être simples et faciles à comprendre. Leur sens devrait être clair pour les agents lorsqu'ils consultent le manuel et aussi, pour les membres du public lorsqu'on leur présente les politiques qui justifient certains actes de la police.

Les services de police font souvent appel à des experts-conseils ou à l'expérience d'autres services de police pour les aider à élaborer leurs manuels. Il importe que ce manuel soit adapté à leurs propres besoins et à ceux de la collectivité. Si les politiques ne reflètent pas les caractéristiques de cette dernière, des problèmes se poseront pour l'ensemble du service et il faudra finalement les réécrire. M. Manitowabi estime que le membre d'un service de police le mieux qualifié pour élaborer des politiques est quelqu'un qui a une expérience de cadre supérieur et aussi du maintien de l'ordre dans la rue, quelqu'un qui, dans le passé, a eu des difficultés à accepter les politiques établies. Selon lui, ce type de personne saura faire preuve d'esprit critique et veillera à ce que les politiques soient un reflet exact et complet de tous les éléments nécessaires.

Il ajoute que, dans une certaine mesure, l'élaboration de politiques devrait être un exercice démocratique. Il importe en effet d'offrir à tous les intéressés la possibilité de faire des commentaires sur les politiques au stade de leur élaboration. En outre, en les examinant, les membres du public se familiariseront avec tous les domaines du service de police auxquels s'appliquent ces politiques.

M. Manitowabi fait observer que les politiques ne remplacent pas le bon sens. Elles ne peuvent jamais couvrir toutes les situations possibles et il est donc nécessaire de les modifier de temps à autre afin de tenir compte de l'évolution de la situation générale. Il est donc important que le service de police revoie continuellement les politiques établies dans leur manuel. Cela permet de « demeurer en contact avec la réalité ».

En conclusion, M. Manitowabi déclare que le manuel de politiques de son service n'est pas encore terminé, et qu'il n'est pas certain qu'il ne le sera jamais. Ce manuel contient déjà tous les éléments nécessaires pour que les gens s'acquittent de leurs tâches quotidiennes. Cependant, les politiques doivent suivre l'évolution constante des besoins de la collectivité.

M. John McKabe continue l'atelier en fournissant des exemples de l'expérience acquise dans l'élaboration d'un manuel de politiques pour Wikwemikong. Il souligne le fait que de nouveaux événements se produisent tous les jours et qu'il faut donc revoir et changer les politiques. C'est une tâche difficile, car un petit service de police tel que le sien n'a pas de direction à plein temps des « politiques et procédures » capable de faire ce travail, comme il y en a parfois dans la police des grandes villes. Dans les situations qui ne sont pas encore couvertes par des politiques officielles, dit-il, son service s'appuie sur des directives provisoires, baptisées « notes de service du chef ».

De récents changements de la situation générale ont imposé l'adoption de nouvelles politiques, notamment, l'utilisation de gaz poivré par les agents, et la récente adoption du



M. Mantitowabi commence par présenter les raisons qui militent en faveur de l'élaboration d'un manuel de police bien structurée. La raison principale est qu'il faut fournir une marche à suivre claire et bien raisonnée pour toutes les situations qui peuvent se présenter. Ce travail d'élaboration des politiques encouragera le service de police à étudier les motifs qui inspirent les réactions à certaines situations, les mesures précises à prendre, la nature des responsabilités et le résultat recherché.

Une des raisons importantes pour lesquelles on doit élaborer des politiques est de gaspiller le moins possible d'efforts. Une fois qu'il existe une politique qui permet de faire face à une situation ou à un problème, on perd moins de temps et d'énergie à essayer de déterminer la meilleure marche à suivre. M. Mantitowabi croit également que lorsque des politiques ont été établies, le risque professionnel d'ensemble pour toutes les personnes concernées se trouve réduit, surtout parce que les mesures à prendre, les responsabilités et l'obligation de rendre compte sont clairement énoncées dans la politique. Lorsque les agents ou les autres personnes concernées seront interrogés plus tard sur ce qu'ils ont fait dans une situation donnée, ils pourront se justifier en invoquant les directives énoncées dans les politiques établies.

M. Mantitowabi déclare que des politiques clairement établies sont la meilleure façon d'assurer l'uniformité et la cohérence des pratiques du service de police, qualités qui sont une condition essentielle de l'efficacité de ce service. Il ajoute que lorsqu'il n'y a pas de politiques, les agents et les autres personnes perdent leur temps à expliquer ou à défendre leurs actes. Ce ne serait pas nécessaire s'il existait des politiques bien définies qui les guident dans toutes les situations possibles. D'autre part, en l'absence de politiques, les cadres de la police sont obligés de se donner beaucoup de mal pour expliquer leurs actes ou ceux de leurs agents, alors qu'ils pourraient fournir rapidement une explication valable s'ils pouvaient invoquer l'existence d'une politique.

Selon M. Mantitowabi, les politiques sont importantes à tous les niveaux du service de police et doivent guider tous les membres. Les agents en ont besoin pour exécuter toutes leurs tâches, dans toutes les situations. Les politiques énoncent ce qui devrait être fait et ce dont les agents sont responsables. Pour les agents de patrouille, cela élimine beaucoup de causes d'incertitude, ce qui est important. Ceux-ci peuvent consulter régulièrement le manuel pour vérifier les mesures à prendre dans des situations déterminées, qu'il s'agisse de remplir un formulaire ou d'appréhender quelqu'un.

Le chef de police et le conseil de bande devraient également être régis par des politiques qui fixent leur intervention dans le service, leur façon de le gérer au nom de la collectivité, et les mesures qu'ils peuvent ou devraient prendre dans des situations déterminées. Comme pour les agents, ces politiques offrent une certaine garantie de protection aux cadres.

de base. Cela facilite le contrôle de l'interview et, dans une certaine mesure, réduit le risque lorsqu'on ne sait pas si le journaliste a des motifs cachés. Une interview n'est pas un discours préparé car l'interviewer peut essayer d'aiguiller son interlocuteur dans certaines directions.

Les médias sont souvent à la recherche de quelque chose qui capte l'attention. À cause du temps restreint dont ils disposent, ils ont aussi parfois tendance à utiliser des « clichés » et une présentation sans nuance de la question. Pour ces raisons, une conversation avec un journaliste n'a rien à voir avec une conversation normale. On dispose de peu de temps pour examiner les zones « grises » du sujet et on a peu de raisons de le faire. Il faut donc connaître l'optique du journaliste et lui fournir ce dont il a besoin, sous la forme qu'il veut, en termes simples utilisés dans des réponses brèves et précises, avec arguments à l'appui.

Il est indispensable de décider, avant l'interview, des messages clés que vous voulez transmettre. Il est également important de réfléchir aux questions qui pourraient surgir. Si un journaliste vous téléphone, n'acceptez pas d'être interviewé sur-le-champ. Demandez sur quoi l'interview doit porter et dites-lui que vous appellerez plus tard; cela vous donnera le temps de vous préparer.

Il ne faut surtout pas dire « sans commentaire » ou faire d'autres remarques du même genre. Il est plus utile de dire pourquoi vous ne pouvez pas répondre à la question et d'expliquer ensuite ce que vous pouvez dire. Ne passez pas outre à la question même si vous ne voulez pas y répondre. Répondez et présentez ensuite les messages que vous voulez faire passer.

Le ton utilisé par la personne interviewée a une importance cruciale. Il est essentiel de se montrer amical, humain et professionnel.

Il est important que tous les porte-parole présentent des messages uniformes et cohérents sur une même question.

Il n'y a rien de tel qu'une déclaration faite en confiance.

Ne vous livrez pas à des spéculations. Le temps gaspillé à le faire serait plus utilement employé à renforcer les messages importants.

Dans la mesure du possible, répondez toujours de manière positive.

Si un journaliste vous demande « Voulez-vous ajouter quelque chose ? », profitez-en pour présenter vos messages les plus importants.



dédommage l'autre. Le respect de cette entente ne peut cependant pas être imposé par le médiateur.

Q. Qu'arrive-t-il dans une affaire de voies de fait ?

M<sup>me</sup> Adams estime que les cas graves ne devraient pas faire l'objet d'une médiation car il y a trop de peine et de souffrances en cause. Cependant, une fois l'affaire réglée, la médiation peut être très utile au rétablissement d'un rapport entre les personnes concernées.

Q. Y a-t-il des points particuliers à considérer sur le plan de la formation ?

M<sup>me</sup> Adams répond que la formation est extrêmement importante. Cependant, ce qui compte encore plus dans cette médiation, c'est que les stagiaires apprennent à utiliser la médiation dans une perspective autochtone. Les approches à la médiation dans une société non-autochtone sont très différentes parce que les principes auxquels cette société est attachée sont totalement différents et beaucoup plus étroitement définis que ceux de la société autochtone.

Q. Le médiateur a-t-il une autorité quelconque ?

Les médiateurs n'ont aucun pouvoir. Tout ce qu'ils peuvent faire c'est de donner les moyens aux individus de régler leurs propres problèmes.

Q. A-t-on jamais utilisé le calumet ?

M<sup>me</sup> Adams répond que l'on ne l'a pas encore fait car personne ne l'a demandé. Cependant, on a déjà brûlé du tabac et du foin d'odeur. Il n'y a pas de formule unique. Ce qu'il faut c'est utiliser la méthode qui convient aux besoins des parties intéressées.

## ATELIERS DE FORMATION

**Atelier de formation sur les rapports avec les médias, animé par Randy Coupland, Hill and Knowlton Canada Limited**

L'atelier a pour objectif d'expliquer comment les médias fonctionnent et d'aider les participants à « équilibrer les chances » lorsqu'ils accordent une interview à un journaliste. M. Coupland dirige et enregistre une brève interview avec un volontaire du public. Il utilise ensuite cette interview et quelques autres pour illustrer les points suivants :

- Avant l'interview il est très important d'obtenir des informations sur les sujets qui seront traités, sur l'optique du journaliste, ainsi que d'autres informations

que beaucoup de principes et de pratiques très utiles ont été établis et survivront d'eux-mêmes dans la collectivité. L'objectif du programme a donc bien été atteint.

M<sup>me</sup> Adams signale que le cabinet d'avocats pour lequel elle travaille actuellement a intégré la résolution des différends à ses pratiques dans tous les domaines et ne participe plus au processus de recours aux tribunaux. Les clients se voient offrir la possibilité de recourir à la médiation pour résoudre les différends, ou de faire participer leurs avocats à celle-ci. Dans le second cas, la présence des avocats est destinée à protéger les droits des intéressés, mais non à contrôler le processus, ce qui demeure le rôle des parties.

M<sup>me</sup> Adams fait distribuer une trousse d'information constituée pour un programme de formation sur la résolution des différends et mentionne trois ouvrages trouvés par elle :

- Mediate Don't Litigate,
- Alternative Dispute Resolution,
- Dancing With a Ghost.

En conclusion, M<sup>me</sup> Adams exprime l'opinion que les centres de médiation devraient être distincts du système de recours aux tribunaux et que la participation devrait être totalement volontaire. Si l'on oblige les gens à se soumettre à la médiation, ils n'y participeront pas activement et l'on ne parviendra jamais à une entente. L'aiguillage vers la médiation doit être laissé aux soins des programmes communautaires, des prestataires de soins et de la police, tant que la participation demeure volontaire. Elle estime également que les ententes auxquelles on a abouti doivent être exécutées par la police, mais on n'en est pas encore là. Une telle approche encouragerait la collectivité toute entière et les particuliers concernés à assumer leurs responsabilités.

#### Période de questions

Q. A-t-on recours à la médiation lorsque le système de recours aux tribunaux est inopérant ?

M<sup>me</sup> Adams répond qu'on y a parfois recours lorsque les tribunaux ne conviennent pas. La médiation est particulièrement utile dans les situations où deux personnes ont besoin de communiquer pour résoudre un problème, comme par exemple, dans les cas de garde d'un enfant où une des parties ne respecte pas la décision du tribunal. Elle ajoute cependant qu'il arrive que les avocats s'inquiètent parce qu'ils sont exclus du processus. Il est donc important de les rassurer et de leur expliquer que la médiation est nécessaire parce que la formule du tribunal ne marche pas.

Q. Qu'arrive-t-il lorsqu'une restitution est justifiée ?

M<sup>me</sup> Adams répond que le processus de médiation ne peut pas imposer la restitution, mais que les deux parties devraient s'entendre pour que l'une d'entre elles



Les médiateurs examinent ce qui sépare les adversaires et s'efforcent de remonter à la source des problèmes. Il est utile de dissocier objectivement les divers points du différend et de les traiter un par un. Les médiateurs jouent le rôle de catalyseurs et aident les intéressés à discuter des problèmes.

M<sup>me</sup> Adams fait cependant observer que la médiation n'est pas une méthode qui convient à tout le monde et que certaines personnes préfèrent recourir aux tribunaux. Les médiateurs n'ont pas autorité pour faire respecter les ententes.

M<sup>me</sup> Adams a eu sa première expérience de la médiation lors du conflit d'Akwesasne en 1989-1990, lorsque la collectivité a décidé d'élaborer un programme de recherche d'une solution pacifique. Elle note que c'est le Grand chef qui lui a demandé d'élaborer ce programme bien qu'elle n'ait pas elle-même participé au conflit. Elle précise qu'elle hésitait beaucoup à accepter cette responsabilité. En outre, elle ne savait pas par où commencer et le programme ne devait être financé que pendant un an.

À Akwesasne on a donc commencé par réunir un groupe de membres de la collectivité qui recevraient un formation de médiateurs. Une fois ce groupe constitué, il a collaboré avec les anciens à la création d'un programme de résolution des différends conçu en fonction des lois de la collectivité, de sa culture, de son histoire et de sa façon de traiter les problèmes. Ce programme a été appelé « Sken nen Kowa », ce qui signifie « Grande Paix » en Mohawk. Une des plus grosses difficultés rencontrées dans son élaboration a été de créer un climat de confiance entre tous les participants, puisque le groupe comprenait des représentants de toutes les factions et qu'il leur fallait surmonter leur méfiance mutuelle.

M<sup>me</sup> Adams explique que la deuxième tâche a consisté à établir les structures administratives du programme et à former les médiateurs. Il fallait que le groupe décide du genre de formation nécessaire et choisisse ceux qui en seraient chargés. Tout cela a pris plus de temps que prévu. En fin de compte, un certain nombre d'experts que l'on avait fait venir de divers endroits ont assuré cette formation pendant une période de quatre mois.

À titre d'exemple de leur participation, un directeur d'école leur a demandé d'assurer la médiation dans son établissement. L'intervention des médiateurs a aidé à modifier le comportement des enfants, à réduire le nombre des actes de violence, et à encourager la participation des élèves. Ils ont également appris aux enseignants à faire face à des situations difficiles. En outre, la police leur a soumis un certain nombre d'affaires qui ont été réglées sans recours aux tribunaux. Dans bien des cas, la possibilité de discuter des problèmes et d'exprimer le sentiment de frustration ressenti a été suffisante pour parvenir à une solution. Les médiateurs ont souvent encouragé les gens à participer à des séances de counselling spécialisées dans les cas de problèmes conjugués ou d'abus de l'alcool et des drogues.

Cependant, au moment même où le programme commençait à être bien connu et à prendre de l'essor, l'année s'est terminée et l'aide financière a cessé. M<sup>me</sup> Adams pense néanmoins

- décrire les problèmes rencontrés par ces agents dans l'exécution de leurs responsabilités;
  - établir une comparaison avec les conclusions de recherches similaires sur les agents de police autochtones,
  - voir comment les autres services de police font face à des questions similaires.
- Cette enquête donnera lieu à la distribution d'un questionnaire à tous les services de police des Premières nations, qui les remettront à leur tour aux 800 agents de police des Premières nations. Une copie du rapport sera fournie à chaque service de police participant et les données globales pourront être diffusées.

## RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE DES AUTOCHTONES

Exposé de Jolene Adams, expert-conseil, Tannis, LeClair et Reed

M<sup>me</sup> Adams présente ses vues et son expérience de la médiation, également appelée règlement des conflits ou solution de rechange pour le règlement des différends. Le principe fondamental de la médiation est de fournir un cadre d'accueil sûr aux personnes en situation de conflit, où elles peuvent exprimer leurs frustrations, communiquer et aussi renouer des liens.

Selon M<sup>me</sup> Adams, la médiation offre plusieurs avantages par rapport au système judiciaire actuel, qui s'appuie entièrement sur les avocats et les tribunaux. Ce système est coûteux, lent, peu commode, gênant, incertain, n'offrant aucune protection de la vie privée et peu ou pas de possibilités de discussion directe entre les intéressés.

La médiation, elle, peut être utilisée pour intégrer les éléments positifs du système judiciaire actuel aux méthodes autochtones traditionnelles. Elle permet de régler les différends en établissant un dialogue dirigé par un médiateur, ou un échange d'information dans lequel ce médiateur sert d'intermédiaire. Cette formule présente de nombreux avantages sur le recours aux tribunaux. Elle est :

- peu coûteuse et parfois gratuite;
- rapide, étant donné que la médiation permet de faire beaucoup en quelques heures, en comparaison des longs retards de comparution devant les tribunaux;
- commode et compréhensible, puisque les voies légales et la terminologie juridique n'entrent pas en jeu;
- privée, puisque la médiation est une réunion à huis clos;
- confidentielle, puisque le médiateur ne peut pas être convoqué par la suite comme témoin si l'affaire doit être réglée par un tribunal.



peut pas se montrer trop exigeante à l'égard de la police si elle n'est pas encore prête à affronter les problèmes communautaires.

Q. Comment réagir aux changements des systèmes judiciaires et aux conflits entre systèmes traditionnels et non-traditionnels ?

M. Leach répond que les systèmes traditionnels et non-traditionnels font l'objet de vifs débats. À son avis, quelles que soient leurs définitions, il importe d'élaborer un système judiciaire accepté à l'intérieur comme à l'extérieur de la collectivité. Si ce système est accepté à l'extérieur, toute délégation de pouvoir devient inutile. À son avis, les collectivités devraient se placer dans la perspective d'un dialogue de nation à nation avec le Canada et les provinces. Sans cela, pense-t-il, un conflit sera toujours possible au moment d'agir, parce que ce sera quelque'un d'autre qui jugera vos actes.

Il ajoute que le système judiciaire doit être conçu dans un esprit caritatif. Les systèmes traditionnels et non-traditionnels comportent des éléments qui peuvent être utilisés dans un système qui atteint cet objectif. Une telle démarche permet d'éviter les problèmes politiques que pose la définition de ce qui est traditionnel et de ce qui ne l'est pas.

M<sup>me</sup> Scott souligne également le fait qu'au Canada et dans d'autres pays, il existe des systèmes qui ne sont pas définis en fonction de ce qui est traditionnel ou ne l'est pas, mais qui fonctionnent fort bien. C'est peut-être donc une erreur de penser que certains systèmes sont supérieurs aux autres, alors que dans chaque collectivité, le système judiciaire devrait comprendre de nombreux éléments empruntés ailleurs.

## ENQUÊTE DÉMOGRAPHIQUE

Exposé de Savvas Lithopoulos, Direction générale de la police des autochtones, Secréariat du Solliciteur général

M. Lithopoulos présente un projet d'étude sur la composition démographique des agents de police des Premières nations. Il précise que l'objet de cette étude est de rassembler des informations à l'appui de la recherche et de l'élaboration de services de police efficaces et efficaces et réceptifs pour les collectivités des Premières nations. Cette étude aura les objectifs suivants :

- décrire les caractéristiques socio-démographiques des agents de police des Premières nations, notamment leurs attitudes à l'égard du système judiciaire, des contrevenants, du rôle de la police, des modèles du maintien de l'ordre, du milieu de travail, des satisfactions que leur donne leur vie, des programmes de formation de la police et du maintien de l'ordre dans leurs collectivités;

comprendre aux gouvernements fédéral et provinciaux que nos nations ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. M. Leach note qu'en soi, cela fait déjà partie du processus de guérison. Sans doute, dit-il, les collectivités des Premières nations feront quelques erreurs de parcours, mais cela fait partie du processus. Même si elles jouissent de l'autonomie gouvernementale, les Premières nations doivent établir des liens avec les autres ordres de gouvernement, ce qui fait partie intégrante de la création d'un système de respect mutuel. Cela ne signifie pas qu'il doit y avoir délégation de pouvoir, mais implique ce respect mutuel et un processus harmonieux de croissance concertée.

M. Leach explique qu'une fois que le principe de la prévention s'est imposé dans une collectivité, il devient un processus naturel qui continuera à se développer et améliorer bien des choses.

#### Période de questions

Q. Quel est le rôle de la police dans le processus de guérison de la collectivité à la suite de problèmes d'alcoolisme ?

M. Leach croit que la police a un rôle à jouer dans la société, mais qu'elle n'est pas un mécanisme normal de traitement des problèmes communautaires. La collectivité doit donc définir ce que sera le rôle de la police, ce qui fait partie du processus de guérison. Il faut que la police participe à tous les aspects de la vie communautaire et pas seulement aux fonctions énoncées dans les ententes. Cela crée un défi nouveau pour l'agent qui répond à un appel car il doit décider de quelle manière remplacer le problème dans le contexte communautaire afin de trouver une solution valable pour l'ensemble de la collectivité. Il appartient également à cette dernière de fournir les mécanismes appropriés pour faire face aux problèmes. Si elle ne fait pas sa part, la police verra ses moyens d'action limités et ne pourra jamais se dégager d'un rôle pleinement réactif.

M. Leach fait observer que la police et la collectivité ont pour responsabilité permanente de trouver de nouveaux mécanismes de règlement des problèmes communautaires. Il faut que le dialogue soit constant, grâce à des ateliers, des réunions ou d'autres moyens. Pour établir ce dialogue, il faut cependant que la collectivité et le service de police décident de quelle façon faire face aux situations qui peuvent surgir lorsque des renseignements confidentiels concernant des affaires personnelles et des enquêtes entrent en jeu. Tant que la collectivité ne sera pas prête à faire face à ce genre de problèmes, il sera difficile pour la police de partager l'information et de trouver une solution communautaire.

Dans la pratique, la police pourra régler les questions délicates en collaboration avec la collectivité dans la mesure où celle-ci se montrera prête à y faire face, et où la première disposera d'un processus de divulgation de l'information. La collectivité ne



deuxième cercle représente les systèmes judiciaires non-traditionnels — les systèmes fédéral et provinciaux. Il faut en effet déterminer ce qu'ils apportent à la collectivité. Il est négatif sur la collectivité, et d'élaborer des stratégies afin d'essayer de modifier le code criminel de manière à tenir compte de la sensibilité particulière des autochtones. Le troisième cercle est celui de l'« injustice ». Pour combattre celle-ci, les conseils des anciens sont nécessaires, car la collectivité les écoute. Le quatrième cercle représente la « participation de la police au système judiciaire ». Il est indispensable qu'elle participe au fonctionnement du système traditionnel. Il faut que les agents comprennent celui-ci ainsi que son effet et son influence sur les personnes concernées.

Le quatrième thème principal est celui des « services offerts par les programmes ». Le premier cercle nouveau relié à ceux-ci est celui des « prestataires de soins ». Ce sont des personnes qui fournissent des soins aux membres de la collectivité qui en ont besoin, qu'il s'agisse des anciens, des adultes, des familles ou autres. Leurs efforts sont parfois reconnus, mais pas toujours. Elles sont parfois payées, mais pas toujours. Le second cercle représente les « cercles de guérison traditionnels » — c'est-à-dire les endroits où les gens se réunissent pour discuter de certains aspects de la société qu'ils jugent inacceptables. Ces cercles sont des endroits où les décisions communautaires peuvent se prendre. Le troisième cercle est celui des « programmes de prévention des abus ». Il s'agit là des programmes communautaires de lutte contre les situations abusives qui fournissent un endroit où les gens peuvent se rendre pour amorcer le processus de guérison. Tout cela fait partie du cercle de guérison et confirme le fait qu'un problème est celui de la collectivité toute entière et pas seulement d'une personne. Dans ce domaine, les ateliers sont également un mécanisme utile d'échanges d'idées.

M. Leach déclare que pour que le principe de la prévention fasse souche dans une collectivité, il faut que celle-ci, toute entière, s'engage à résoudre certains de ses problèmes. Il faut qu'elle soit prête à examiner tous les éléments décrits dans les cercles, à renforcer les liens entre eux, et à trouver des mécanismes adaptés aux besoins de la collectivité. M. Leach donne des exemples de certains mécanismes établis à Lillooet : un centre spirituel d'échanges d'idées et de recherche de solutions; un effort de changement du style de gouvernement afin de lui faire mieux accepter la nécessité de s'attaquer aux problèmes sociaux; et un effort pour bien faire comprendre aux membres de la collectivité que la lutte contre certains des problèmes est une nécessité et que la volonté de le faire existe. M. Leach ajoute que chaque collectivité fait partie d'un territoire plus vaste et que le processus de guérison qui aide une collectivité à évoluer finit par étendre ses effets aux autres. Il faut cependant que les habitants de chacune d'entre elles respectent le fait que les valeurs et les besoins des autres sont différents.

Lorsque les collectivités réussissent ce processus de guérison, les territoires en font autant et les effets commencent à se faire ressentir à l'échelon national. Au fur et à mesure de ces changements, il importera que les représentants des Premières nations à cet échelon fassent

élaborer les concepts qu'il désire présenter. Il note qu'il n'aime pas le mot « crime » et qu'il préfère parler des activités non désirables dans les collectivités.

Il inscrit la « prévention » dans un cercle qu'il entoure de quatre autres cercles. Dans ceux-ci, il inscrit les mots « collectivité », « police », « justice » et « services sociaux ». Cela montre que la prévention est étroitement liée à ces quatre éléments.

Le chef Leach déclare que l'étape suivante de l'étude du modèle consiste à prendre individuellement chacun des quatre cercles représentant la « collectivité », la « police », la « justice » et les « services sociaux ». Pour examiner ces concepts, il inscrit chacun d'eux au centre de nouveaux cercles et passe ensuite au commentaire du rapport entre les cercles.

Commentant par le thème de la « collectivité », il trace quatre nouveaux cercles à la périphérie du cercle représentant ce « concept ». Le premier de ces nouveaux cercles représente la « participation de la population ». M. Leach note qu'à tous les niveaux, les membres de la collectivité doivent participer à la prévention, quelle que soit la forme de gestion publique en vigueur dans cette collectivité. Le second des nouveaux cercles représente le système de « gestion publique » de la collectivité. Le troisième représente les « initiatives en faveur de la guérison ». Il précise que le terme « guérison » a un sens très large qui varie d'ailleurs selon la collectivité. Le quatrième cercle représente les « conseils des anciens », car ce sont eux qui établissent traditionnellement les lois dans les collectivités. Il fait observer que lorsqu'on apporte un changement important, quel qu'il soit, dans ces collectivités, il faut tenir compte de tous les éléments inscrits dans ces cercles extérieurs, et aussi des liens entre ces éléments.

Le second thème principal est celui de la « police ». Quatre nouveaux cercles l'entourent. Le premier représente la commission de police et la gestion publique, deux éléments représentatifs des besoins de la collectivité et réceptifs à ceux-ci. Le second représente les « programmes de prévention communautaires ». Il précise que ces programmes peuvent comporter à la fois des approches traditionnelles et non-traditionnelles. Ils doivent cependant correspondre aux besoins des collectivités et aux ressources disponibles. Le troisième cercle représente la « formation culturelle au sein du corps de police ». Ce type de formation est très important car il sensibilise les agents aux besoins de la population qui sont déterminés par les valeurs culturelles de celle-ci. Le dernier cercle, autour du mot « police », représente les « communications » avec les membres de la collectivité et à tous les niveaux. Il faut tenir compte de l'ensemble de ces éléments lorsqu'on apporte des changements aux services de police dans une collectivité.

Le troisième thème principal, celui de la « justice » est, lui aussi, entouré de quatre nouveaux cercles. M. Leach indique que le premier représente la caractéristique la plus importante du système judiciaire dans une collectivité — celui-ci doit être l'expression de la volonté de la population, et il doit être reconnu, accepté et respecté par elle. Ce sont là les ingrédients d'un système traditionnel — un système qui fonctionnera bien pour la collectivité. Le



partage de l'information : les succès, les méthodes qui donnent les meilleurs résultats, les échanges d'idées. Le troisième élément est l'information à l'échelon national et mondial. Le défi à relever consiste à coordonner l'information et les données émanant de sources différentes, y compris les statistiques criminelles, la fréquence des actes criminels, et la perception de ces actes par le public. Elle donne quelques exemples dans lesquels ces trois sources d'information ont conduit à des conclusions contradictoires. Se fondant sur toutes ces données, le Conseil s'efforce de comprendre les incidences des démarches différentes adoptées pour la prévention du crime. La première difficulté consiste, en fait, à définir ce qu'est cette prévention. Elle signifie parfois qu'il faut intervenir avant qu'un crime soit commis. Dans d'autres cas, elle signifie qu'il faut intervenir rapidement après un acte criminel. Mais essentiellement, la prévention du crime signifie qu'il faut travailler au sein des collectivités et collaborer avec elles afin de fixer les rôles à jouer pour réduire effectivement les activités criminelles.

Un effort en faveur de l'éducation, de l'emploi, du logement, et du développement social de nos collectivités contribue également à la prévention du crime. Ce sont des domaines dont il faut tenir compte pour élaborer des solutions à long terme. Les stratégies à l'échelon national ne sont pas différentes de celles que l'on utilise à l'échelon communautaire; c'est une simple différence d'échelle.

M<sup>me</sup> Scott déclare qu'il est important que le gouvernement fédéral établisse des formules de partenariats pour rechercher des solutions. Des changements importants dans les programmes sociaux peuvent avoir de profondes répercussions sur la prévention du crime, comme d'ailleurs les partenariats qui offrent la possibilité de comprendre les orientations adoptées pour modifier les systèmes sociaux. Cette démarche est très similaire aux formules de partenariat élaborées à l'échelon communautaire.

M<sup>me</sup> Scott donne une brève description des membres du Conseil et précise qu'ils représentent tous les groupes qui s'intéressent à la prévention du crime. Elle souligne le fait que bien qu'individuellement, ils ne soient pas toujours d'accord, ils ont le souci commun d'agir pour promouvoir la prévention du crime par le biais du développement social. En conclusion, elle insiste sur le fait que la prévention du crime doit suivre une démarche multidisciplinaire. Sans interaction efficace entre les groupes concernés, cette prévention sera difficile à mettre en oeuvre. Il importe donc que tous les intéressés aient les mêmes objectifs.

## **Exposé du chef Mike Leach, bande indienne de Lillooet, et coordonnateur, Aboriginal Justice Institute**

Le chef Leach déclare qu'il préfère expliquer les concepts fondamentaux et les liens qui les unissent en traçant des groupes de cercles connexes. Selon lui, cette méthode permet de montrer que rien n'existe isolément. Il s'est inspiré de son expérience à Lillooet pour

que le service de police se montre coopératif, cela renforce automatiquement sa confiance à son égard. Il n'en reste pas moins que la collectivité est toujours hantée par certaines craintes et qu'il faut y trouver réponse.

Q.

Comment faire comprendre aux agents de police qu'ils sont plus que de simples agents et qu'ils sont aussi des membres de la collectivité ? Comment traiter des personnes qui ont quitté celle-ci pour y revenir ensuite ?

Le chef Brant déclare que, dans la police, la formation traditionnelle insiste beaucoup sur le maintien de l'ordre. Il ajoute cependant qu'il faut enseigner maintenant aux agents toute la gamme des méthodes de collaboration avec une collectivité. Au Collège de police de l'Ontario, on a commencé à créer des scénarios qui exposent les stagiaires à des situations diverses et leur permettent d'examiner ensuite leurs résultats. Ces agents réutilisent ensuite les compétences ainsi acquises dans les collectivités et en font profiter leurs collègues.

M. Weiler estime que ce type de formation est un complément utile aux méthodes plus traditionnelles de maintien de l'ordre. Il note qu'il est tout aussi important de bien insérer dans la collectivité les agents qui ont reçu cette formation, ce qui implique une bonne planification de l'utilisation des ressources de la police. Cela compte beaucoup car une commission de police peut provoquer une réaction négative dans la collectivité en lui faisant savoir qu'elle dispose d'agents ayant des compétences particulières, sans les affecter ensuite aux postes où ils peuvent rendre les plus grands services. Il est tout aussi important qu'elle explique clairement à la collectivité ce que ces agents sont capables de faire et ce qui dépasse les limites de leur formation.

M. Weiler ajoute que grâce au processus de détermination de la peine, certaines collectivités entretiennent des contacts permanents avec des détenus, et que cela fait partie du plan communautaire. Il estime qu'il y a bien des façons de maintenir ce contact.

## PRÉVENTION DU CRIME : COMPARAISON ENTRE LA SITUATION SUR LE PLAN NATIONAL ET SUR LE PLAN LOCAL

Exposé d'Elaine Scott, directrice exécutive, Conseil National de prévention du Crime

M<sup>me</sup> Scott revient sur deux arguments présentés plus tôt en faveur de la prévention du crime : il faut que la collectivité s'engage à participer à cette prévention, et il est important de travailler de concert et de partager l'information et les succès.

À l'échelon national, dit-elle, il s'agit d'abord de faciliter le processus. Cela signifie qu'il faut amener les divers ordres de gouvernement à collaborer. Le second élément est le



problèmes. Ces services sont donc un des éléments de la vie communautaire et leur mission ne se réduit pas à prévenir ou à arrêter les activités criminelles. L'adoption de ce point de vue aura une incidence sur toutes les activités de la commission et des services de police, puisqu'elle implique une façon différente de répartir les ressources et de faire face aux problèmes anciens, nouveaux et potentiels.

Q.

On demande au chef Brant comment Akwesasne s'adapte à sa situation multijuridictionnelle.

Le chef Brant répond qu'Akwesasne est une entité très complexe sur le plan juridictionnel : il y a beaucoup de frontières et un grand nombre d'intervenants. Il estime que c'est la dotation en personnel, la répartition des ressources et la formation qui constituent les principaux problèmes. Tant que ceux-ci n'auront pas été résolus, le service de police local ne pourra pas établir les liens nécessaires avec tous les autres services de police apparentés ni s'attaquer de manière concertée aux grands problèmes. Il est actuellement en passe de conclure des alliances et des ententes d'aide mutuelle avec la GRC, la Police provinciale de l'Ontario, la Sûreté du Québec et d'autres services de la région environnante. Ces ententes sont essentielles pour déterminer les rôles respectifs, trouver les ressources nécessaires, établir les procédures de mobilisation du personnel, ainsi que les stratégies à utiliser dans certaines situations.

Q.

Comment le service de police peut-il développer la confiance et la compétence au sein de la collectivité ?

M. Weiler répond que pour développer la confiance et la crédibilité, il est important de montrer à la collectivité combien il est utile d'avoir des liens avec le service de police. Il précise que, dans de nombreux cas, la police n'est pas acceptée comme partie prenante au règlement des problèmes communautaires et que c'est parfois par sa faute. Il faut donc qu'elle élabore une stratégie d'ensemble qui paraîtra utile à la collectivité. Le succès de telles stratégies peut donner une grande crédibilité aux services de police dans les collectivités. Ces services reconnaissent cependant que le développement de la confiance et de la crédibilité est un processus continu. Il importe en effet qu'ils définissent leur rôle et celui de chacun de leurs agents. Il arrive parfois que certains de ceux-ci ne sont pas les personnes qui conviennent le mieux pour telle ou telle activité. À cause du caractère personnel de beaucoup d'interactions, les services de police ont souvent des difficultés à élaborer et à mettre en oeuvre une stratégie répondant à la fois aux besoins des agents et à ceux des collectivités. Toutefois, toute mesure prise pour sensibiliser la collectivité au rôle, aux activités et aux préoccupations de la police contribuera à accroître la confiance et la compétence.

Le chef Brant déclare qu'Akwesasne, le développement de la confiance et de la compétence demande un effort continu. Il note que lorsque la collectivité constate

les services de police feraient mieux de se montrer sélectifs. Une fois que la commission et les services de police ont déterminé leurs rôles et leurs responsabilités, ils peuvent décider des méthodes et des moyens à mettre en oeuvre. Il importe de souligner que cela implique une communication et une interaction continues et qu'il ne faut pas se contenter d'une seule réunion avec chaque groupe concerné. Les commissions peuvent alors préciser ce qu'elles attendent de leurs agents et leur fournir les outils nécessaires pour cela.

En conclusion, M. Weiler souligne le fait que si les commissions et les services de police font ces efforts, il sera beaucoup plus facile pour les collectivités de s'améliorer et de se développer.

Période de questions :

Q. On demande au chef Brant d'expliquer les mesures précises prises par sa collectivité pour mettre en oeuvre la police communautaire.

Le chef Brant répond qu'Akwesasne a établi un groupe communautaire chargé de lutter contre les drogues et la toxicomanie. Ce groupe s'est déjà réuni à plusieurs reprises et a défini le rôle de la collectivité ainsi qu'un certain nombre de mesures à prendre. Ces réunions ont d'ailleurs aussi permis d'expliquer à la collectivité quelques-unes des mesures déjà prises par les services de police, comme, par exemple, la création d'une unité antidrogue et la prestation de cours de formation. Enfin, elles ont permis de coordonner les activités de la collectivité et du service de police.

M. Weiler attire l'attention sur le « processus de résolution des problèmes » décrit dans la documentation fournie aux participants. Selon lui, il faut tout d'abord définir la question à régler et ensuite, seulement, établir le rapport entre la collectivité et le service de police. Il précise qu'il est indispensable que la collectivité comprenne bien le processus de résolution des problèmes pour qu'il soit possible de fixer son rôle et celui du service de police. Il est possible d'utiliser divers mécanismes pour communiquer avec la collectivité, par exemple, des sondages et des réunions. M. Weiler note que ce contact est indispensable du fait, surtout, que les questions communautaires cernées grâce à ces mécanismes de consultation sont souvent très différentes de ce que les mécanismes de rapport ordinaires révèlent à la police. Savoir écouter la collectivité est le secret du succès de la police communautaire.

Q. Qu'entend-on par « collectivités en bonne santé » ?

Selon M. Weiler, le but poursuivi par les services de police et d'autres services communautaires est de permettre aux collectivités de devenir des entités en meilleure santé. Cette approche est différente de celle qui consiste uniquement à prévenir les problèmes. En aidant les collectivités à grandir, les services de police feront une plus large place à la prévention du crime et à la recherche de solutions sociales aux



accordant une priorité plus ou moins grande. De ce fait, les décisions concernant l'affectation des ressources ont une incidence directe sur leur temps de réaction et donc sur la crédibilité des services de police. En période de coupures budgétaires, ces questions deviennent encore plus difficiles à résoudre.

Autre changement au sein de la société, on s'efforce aujourd'hui de déterminer les causes profondes des activités criminelles et d'essayer d'agir sur elles. La société crée plus de lois qui sont destinées à résoudre les problèmes de comportement fondamentaux, notamment l'abus sexuel, la violence en milieu familial, la conduite en état d'ivresse et l'abus des drogues. Dans ces domaines, le rôle des services de police est d'assurer un lien pratique entre la prévention du crime et les services de police communautaires, et le système judiciaire attend donc d'elle qu'elle y joue un rôle actif. Il est cependant indispensable que la commission et les agents de police concilient les deux activités différentes que sont les services de police communautaires et une démarche proactive à l'égard de la prévention du crime, et qu'ils délimitent clairement leurs domaines d'activités et les rôles qu'ils jouent dans celles-ci.

Un autre changement consiste à recourir plus fréquemment à la médiation, c'est-à-dire, au règlement des problèmes sans attribution du blâme. Cela aura également une grande incidence sur le rôle futur des agents de police.

M. Weiler note qu'un autre aspect important du rôle des services de police dans la collectivité est son positionnement au sein de celle-ci. Il faut, pour cela, qu'ils établissent des rapports, et notamment des ententes de collaboration, avec d'autres organisations. Ils sont souvent désireux d'assumer des rôles nouveaux, mais ils oublient d'y associer les autres organisations intéressées. Cela peut provoquer une réaction négative de ces organisations lorsqu'elles apprennent l'intervention des services de police dans leurs domaines d'expertise. Même lorsque la police est compétente dans ces nouveaux domaines et que sa contribution peut être positive, ces organisations réagissent parfois négativement si elles n'ont pas été véritablement consultées à l'avance du moment où l'on définit les rôles de la police.

L'établissement d'un équilibre entre les rôles des services de police et les incidences sur les commissions de police constitue un autre élément important à considérer. Dans un système de police communautaire, la police doit répartir efficacement les ressources entre toutes sortes d'activités concurrentes. La plus évidente de ces dernières est la supervision des services de police dans la collectivité; il faut également participer à la vie communautaire afin de faciliter le changement et de mieux faire accepter ce type de services; il faut enfin décider s'il convient de prendre part à l'action sociale. Lorsque les commissions de police déterminent l'équilibre de ces diverses activités, il importe qu'elles tiennent compte de nombreuses considérations pratiques, y compris la répartition des ressources, et le choix des organisations avec lesquelles établir de nouveaux rapports.

Toutes ces considérations sont importantes lorsque les commissions de police définissent leur domaine de responsabilité. M. Weiler insiste sur le fait qu'au lieu d'essayer de tout faire,

propres. Du fait du caractère distinctif de chaque collectivité, il faut aussi que les responsabilités des services de police soient différentes. Les collectivités se distinguent par la taille, par le nombre des comités, et par les interactions entre ceux-ci au sein de chacune d'entre elles. Ces différences peuvent poser un problème lorsqu'on entreprend la mise en oeuvre de la police communautaire. Il n'existe pas de modèle universel et chaque collectivité a donc le sien au Canada. Dans certaines, les comités veulent parfois intervenir dans les questions de maintien de l'ordre alors que d'autres s'en abstiennent parce qu'ils estiment que ces questions relèvent uniquement de la police et non de la collectivité. Il est très important que la commission de police de chaque collectivité comprenne bien que celle-ci désire jouer un rôle dans certains domaines du maintien de l'ordre et de la justice, mais pas dans d'autres. C'est la quelque chose de foncièrement difficile à accepter lorsqu'on essaye d'implanter la police communautaire, car dans la plupart des cas, la police préférerait que la collectivité accepte au moins une certaine part de responsabilité dans tous les domaines du maintien de l'ordre.

M. Weiler évoque également bon nombre de changements en cours dans de nombreux autres domaines qui font qu'il est difficile pour les commissions de police de définir leurs activités et leurs rôles. Un changement important qui intéresse directement la police communautaire concerne la nécessité d'établir un équilibre entre leurs rôles proactif et réactif. Dans la plupart des cas, les agents de police comprennent leur rôle réactif, qui comprend le processus normal d'enquête. Cependant, ils ont une idée moins claire de ce que la commission peut exiger sur le plan proactif où ils peuvent être appelés à intervenir dans la collectivité et à participer à des activités autres que le maintien de l'ordre. Cela crée une situation extrêmement complexe car, pour faciliter l'implantation de la police communautaire, les agents sont parfois obligés de jouer, officiellement ou non, des rôles très divers dans la collectivité, qui ont très peu de liens directs avec le maintien de l'ordre. Quant aux rôles proactifs, il devient difficile pour les commissions de police de déterminer ce qu'elles attendent de leurs agents.

Même lorsque les rôles ont été définis, les commissions de police doivent établir les exigences en matière de formation afin d'aider les agents à jouer ces rôles, et affecter ensuite les ressources nécessaires pour cela. La compétence et la formation des agents sont très importantes. Il appartient à la commission de police de décider si ceux-ci ont les compétences requises pour assumer des responsabilités proactives déterminées ou s'ils ont besoin de formation. En outre, elle doit régler les situations où les agents croient savoir ce qu'ils ont à faire, alors que ce n'est pas le cas. Cela devient crucial lorsque ces agents sont appelés à intervenir dans des situations familiales ou communautaires complexes.

En ce qui concerne l'affectation des ressources, les commissions doivent fixer le temps à consacrer à chaque domaine de prévention, à l'éducation du public, à l'application des lois, et aux autres rôles à jouer. Elles doivent décider de quelle façon répondre au flot d'appels et de plaintes que les services de police reçoivent, tout en affectant les ressources limitées dont ceux-ci disposent à la prévention du crime et à d'autres activités proactives. M. Weiler déclare qu'en 1994, certains de ces services réagissent différemment aux appels en leur



Il déclare que pour résoudre les problèmes du passé, il faut des services de police communautaires dont la fonction essentielle est la prévention du crime et la recherche de solutions de rechange aux méthodes policières traditionnelles. Selon lui, si la police se considère comme un groupe de « professionnels qui n'ont rien à apprendre », bien loin de résoudre le problème, elle en devient une des causes en n'écoulant pas les besoins de la collectivité.

Il précise qu'à Akwesasne, la police élabore des partenariats et des ententes de service avec diverses organisations qui jouent un rôle actif dans la vie de la collectivité ainsi qu'avec des organisations qui souhaitent prendre une part plus directe aux services de police et au maintien de l'ordre. Bien que cela puisse être très utile, cette participation peut également créer des difficultés car la police n'est pas accoutumée à collaborer avec des personnes qui n'ont pas une formation policière. Pour que ce genre d'ententes fonctionne, il est indispensable que les services de police définissent clairement les rôles, les responsabilités et les procédures à adopter dans chaque situation. Si ces conditions sont remplies, la contribution individuelle ou collective peut être très fructueuse et le partenariat, profitable. Dans le cas contraire, les relations avec les organisations peuvent se détériorer et la police communautaire, échouer.

Il souligne également le fait que l'élaboration de solutions de rechange aux méthodes de maintien de l'ordre traditionnelles est un défi important auquel se heurtent la police communautaire. Le moyen le plus efficace de trouver des solutions de rechange et d'en faciliter le succès est de travailler en étroite collaboration avec la collectivité.

### **Exposé de M. Richard Weiler, expert-conseil**

M. Weiler résume ses 30 années d'expérience dans le domaine de l'aide aux collectivités et aux services de police autochtones.

Selon lui, les deux points les plus importants que les commissions de police doivent définir sont les suivants :

- la « nature de leurs responsabilités » ;
- leurs rôles précis au sein de la collectivité dans le cadre de ces activités.

Ces deux points doivent être réglés avant toute autre chose, car ils détermineront de quelle manière les commissions et les agents de police travailleront avec les membres de leur collectivité, ainsi que la nature des rapports que ceux-ci entretiendront avec la police. Il fait aussi observer qu'il est difficile de régler ces questions lorsqu'on établit un système de police communautaire car la police « ne peut pas tout faire ».

M. Weiler note que lorsque l'on définit la nature des responsabilités de la police, chaque collectivité doit se rendre compte qu'elle a des besoins et des caractéristiques qui lui sont

## RAPPORT SUR L'ATELIER DE 1993

Présentation du rapport sur l'atelier de 1993 par Jocelyn Keeshig, chercheur-analyste, Commission ontarienne des services de police des Premières nations

M<sup>me</sup> Keeshig remercie les personnes qui l'ont aidée à organiser l'atelier de 1993, tout particulièrement M<sup>me</sup> Janis Gardiner et M. Wally MacKay, président de la Commission ontarienne des services de police des Premières nations. Elle présente ensuite le rapport du premier Atelier annuel sur l'autorité publique des services de police, intitulé Un Vide à combler, et précise qu'il a montré combien il était nécessaire pour toutes les collectivités de se réunir et de discuter de questions d'intérêt commun. Elle fait observer que le rapport contient une foule d'informations précieuses et souligne un certain nombre de points évoqués dans le document :

- le rôle des autorités responsables des services de police des Premières nations comme tampon entre les services de police eux-mêmes et la collectivité,
- les rôles et responsabilités spécifiques des commissions de police,
- les problèmes communs auxquels les Premières nations se heurtent lorsqu'elles élaborent les structures de leurs services de police et de gestion publique,
- la gestion des services de police selon le point de vue du chef de police,
- les modèles de remplacement sur le plan législatif,
- le rôle et la responsabilité des commissions de police lorsqu'il s'agit de déterminer les besoins des collectivités et d'y répondre, ce qui contribue à l'atteinte de l'autonomie gouvernementale par les Premières nations.

M<sup>me</sup> Keeshig souligne également certaines des 35 recommandations présentées dans le rapport. En conclusion, elle déclare que les évaluations de l'atelier de 1993 montrent qu'il a été très apprécié des participants.

## POLICE COMMUNAUTAIRE : LA COMPRÉHENSION MUTUELLE ET LA COOPÉRATION POUR L'ATTEINTE D'UN BUT COMMUN

Exposé de Bill Brant, chef de police, Akwesasne Mohawk Police Service

M. Brant parle de police communautaire et des rôles connexes de différents groupes de la collectivité. Il présente un bref historique de ces services dans les collectivités des Premières nations et examine ensuite quelques-uns des problèmes créés par les pratiques antérieures. Certains problèmes de base sont dus au fait que la police ne se sent ni n'est très efficace, aux « injustices du soi-disant système » et au manque de respect à l'égard des habitants des collectivités, de leurs opinions et de leur culture.



## CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

**Animateur** Janis Gardiner, Direction générale de la police des autochtones, Solliciteur général Canada

**Prière préliminaire** Leroy David, Brad Bonaparte, traducteur, The North American Indian Traveling College Troupe

**Conférencier principal : Michel Roy, directeur général, Direction générale de la police des autochtones, Solliciteur général Canada**

M. Roy souligne le fait que le partenariat entre les services de police et les collectivités qu'ils desservent revêt un caractère spécial. Le succès de ces services est tributaire de la force, des connaissances et du dévouement des personnes qui les dirigent. M. Roy examine brièvement les rôles des autorités responsables des services de police et les défis que doivent relever ceux qui consacrent leur temps et leurs efforts à ces organisations. Il insiste sur le fait que ces personnes doivent non seulement prendre l'engagement de poursuivre sans relâche leur propre formation, mais aussi s'attacher à acquérir continuellement de nouvelles connaissances. Cet apprentissage continu exige que vous compreniez votre collectivité et que vous échangiez des idées avec les autres, ce qui est précisément l'objectif de cet atelier.

**Allocution de bienvenue prononcée par l'hôte officiel : Le Grand chef Russell Roundpoint, Akwesasne Mohawk Council**

Le Grand chef Roundpoint note que les réalisations des Premières nations sont importantes, mais qu'il reste encore beaucoup à faire. On accepte aujourd'hui beaucoup plus volontiers des notions fondamentales telles que les droits inhérents, l'autonomie gouvernementale, l'autodétermination, et le troisième ordre de gouvernement. Il est indispensable que l'on continue à progresser dans tous les domaines de la gestion publique, mais il faut le faire à un rythme facile à suivre pour tous ceux qui bénéficient de ces services.

Il précise que le domaine du maintien de l'ordre est particulièrement intéressant du fait que les Premières nations élaborent leurs propres lois, lois qui seront promulguées et appliquées dans les collectivités. Il importe que ces lois soient le reflet de la culture de ces collectivités, car leurs membres ne les respectent que plus volontiers. Il donne des exemples de nouvelles lois en préparation à Akwesasne et encourage les autres collectivités à progresser le plus rapidement possible.

## COMPTE RENDU DU

### SECOND ATELIER ANNUEL

#### SUR L'AUTORITÉ PUBLIQUE DE LA POLICE DES

#### PREMIÈRES NATIONS

17 ET 18 AOÛT 1994

Nous adressons nos remerciements aux membres du Comité organisateur :

- Louise Thompson, Elizabeth Peters et Mamie David, ministère de la Justice, Mohawk Council of Akwesasne
- les membres de la Direction générale de la police des autochtones, Solliciteur général Canada;

nous remercions tout particulièrement :

- Tim Thompson d'Akwesasne
- le Mohawk Council of Akwesasne
- le gouvernement du Canada
- le gouvernement du Québec;

et les personnes qui ont présenté des exposés :

- Jolene Adams, expert-conseil, Tannis, LeClair et Reed
- Bill Brant, chef de police, Akwesasne Mohawk Police Service
- Randy Coupland, Hill and Knowlton Canada Limited
- Jocelyn Keeshig, chercheur-analyste, Commission ontarienne des services de police des Premières nations
- le chef Mike Leach, bande indienne de Lillooet, coordonnateur, Aboriginal Justice Institute
- Savvas Lithopoulos, Direction générale de la police des autochtones, Secrétaire du Solliciteur général
- Mark Manitowabi, président, Wikwemikong Police Commission
- John McKabe, chef de police, Wikwemikong Police
- M. Joseph Myers, American Indian Justice Center, Californie
- Elaine Scott, directrice exécutive, National Crime Prevention Council
- M. Richard Weiler, expert-conseil





TABLE DES MATIÈRES

2	Michel Roy	<u>CÉRÉMONIE D'OUVERTURE</u>
2	Grand chef Russell Roundpoint	
3	Jocelyn Keeshig	<u>RAPPORT SUR L'ATELIER DE 1993</u>
3	Bill Brant	<u>POLICE COMMUNAUTAIRE : LA COMPRÉHENSION MUTUELLE ET LA</u>
4	Richard Weiler	<u>COOPÉRATION POUR L'ATTEINTE D'UN BUT COMMUN</u>
9	Elaine Scott	<u>PRÉVENTION DU CRIME : COMPARAISON ENTRE LA SITUATION SUR LE</u>
10	Mike Leach	<u>PLAN NATIONAL ET SUR LE PLAN LOCAL</u>
14	Savvas Lithopoulos	<u>ENQUÊTE DÉMOGRAPHIQUE</u>
15	Jolene Adams	<u>RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE DES</u>
18	MEDIAS, animé par Randy Coupland	<u>AUTOCHTONES</u>
20	Mark Manitowabi et John McKabe	<u>ATELIERS DE FORMATION</u>
23	Joseph Myers	<u>ELABORATION D'UN MANUEL DE POLICE</u>
23		<u>ALLOCATION PRONONCÉE AU DÉJEUNER</u>
23		<u>RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER DE 1993</u>
23		<u>OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS FAITES PAR LE PUBLIC</u>
24		<u>PRIÈRE DE CLÔTURE</u>
		<u>APPENDICE</u>
		<u>Allocution prononcée au déjeuner par Joseph Myers</u>





COMPTÉ RENDU DU  
SECOND ATELIER ANNUEL  
SUR L'AUTORITÉ PUBLIQUE DE  
LA POLICE DES PREMIÈRES NATIONS  
17 ET 18 AOÛT 1994  
NO. 1995-07

Les opinions exprimées dans le présent document de travail n'engagent que l'auteur et les présentateurs et ne représentent pas nécessairement les idées ni la politique du Solliciteur général du Canada. Il est diffusé dans la version présentée au ministère du Solliciteur général du Canada et le texte a été annoté pour la publication par Monsieur Philippe Carr.

Cat: JS4-1/1995-7  
ISBN: 0-662-61966-8







Série sur les  
services policiers  
autochtones

COMPTÉ RENDU DU  
SECOND ATELIER ANNUEL  
SUR L'AUTORITÉ PUBLIQUE DE  
LA POLICE DES PREMIÈRES NATIONS  
17 ET 18 AOÛT 1994  
NO. 1995-07

Rapport  
pour spécialistes